3
Begroting Veiligheid en Justitie

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015 (34000-VI).**

De **voorzitter**:
Ik heet de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Franken** (CDA):
Voorzitter. Het debat van vandaag is in zekere zin een voortzetting van het debat over de staat van de rechtsstaat dat wij in het voorjaar van 2014 hebben gevoerd. Het onderwerp krijgt echter een bijzondere scherpte door de verschrikkelijke gebeurtenissen vorige week in Parijs. Wij zijn ons daarbij bewust dat wij "alles uit de kast" moeten halen om onze veiligheid te waarborgen, maar tegelijkertijd voor onze democratische rechten en vrijheden pal zullen staan. De waarden die wij in onze samenleving hoog achten, zullen wij ons niet door dreigementen laten afnemen.

Het komt niet veel voor dat wij in deze Kamer expliciet de begroting van het departement behandelen. Deze keer is daarvoor een duidelijke reden. Bij het begin van dit debat wil ik evenwel eerst de beide bewindslieden bedanken voor de grote inzet waarmee zij hun werk in het afgelopen jaar hebben gedaan. Het was een jaar met zware onderwerpen zoals de opkomst van het jihadisme, de bedreiging van onze veiligheid en de grote groepen vluchtelingen die onder erbarmelijke omstandigheden aan de grenzen van Europa staan. Ik begin daarom met een compliment voor de beide bewindspersonen en hun ambtenaren. Ik doe dit in tegenstelling tot de goede Nederlandse gewoonte alleen te spreken over onderwerpen waarop kritiek is. Ik zal natuurlijk wel gebruikmaken van de gelegenheid daartoe, maar ik wil graag ook een aantal positieve dingen hebben gezegd.

Zo leven wij gelukkig in een rechtsstaat waarin wij een onafhankelijke rechterlijke macht hebben die bij de burgers over het algemeen groot vertrouwen geniet, en kwalificeert de onafhankelijke visitatiecommissie de kwaliteit van de rechtspraak hoog. Maar — en nu komt de aanloop tot mijn kritische opmerkingen — die kwaliteit moet je wel onderhouden. Tijdens deze begrotingsbehandeling wil ik mijn betoog tot dit onderwerp beperken en daarmee voorbijgaan aan andere onderwerpen die nog niet goed gaan zoals de organisatie van de politie en de prestaties in de strafrechtketen. Daarover ontvang ik wel graag een toelichting van de bewindspersonen. Over het onderwerp veiligheid zal ik nog een opmerking maken in mijn conclusie.

Het garanderen van de kwaliteit van de rechtspleging was het hoofdonderwerp van het debat over de staat van de rechtsstaat dat wij op 11 maart 2014 in deze Kamer hebben gevoerd. Het ging toen over het dilemma tussen enerzijds goede rechtspleging als een "common good" en anderzijds de schaarste van de middelen van de overheid die verantwoordelijk is voor de garantie van dit gemeenschappelijk belang. Dus een bekwame, onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht waarop iedere burger daadwerkelijk effectief een beroep kan doen. Dat is een grondrecht dat de regering ook expliciet heeft erkend waarbij zij naar aanleiding van de motie van mevrouw Lokin-Sassen heeft aangegeven de toegang tot de rechter ook in de Grondwet als een fundamenteel recht te zullen opnemen.

Er mogen echter wel beperkingen op dit grondrecht worden aangebracht door middel van wettelijke termijnen en bepaalde financiële drempels, maar deze beperkingen zijn weer gelimiteerd door strikte voorwaarden als een gerechtvaardigd doel dat noodzakelijk is in een democratische samenleving en eisen van evenredigheid en proportionaliteit.

Nu wil ik vooropstellen dat deze beperkingen niet alleen de vraagzijde — die van de justitiabelen — dekken, maar ook betekenen dat aan de aanbodzijde — de rechterlijke instanties — maatregelen worden genomen teneinde zo efficiënt mogelijk te presteren. Het gaat niet aan om alleen maar te klagen over te weinig geld; ook de hand in eigen boezem en zo nodig de broekriem een gaatje strakker. Zo wordt gezocht naar alternatieven voor procedures voor de overheidsrechter: arbitrage, mediation en small claimcourts; maar dat zet geen zoden aan de dijk. Immers, slechts 4% van alle geschillen komt bij een rechterlijk college terecht. Alternatieve handhavingstrajecten als bestuurlijke boeten en OM-afdoening worden al in overvloedige mate benut. En aangezien in 60% van de procedures de overheid zelf partij is, kunnen wij niet nog meer zaken afdoen zonder het oordeel van een onafhankelijke instantie. Daarnaast wordt er binnen de rechterlijke macht hard gewerkt aan innovatieve methoden en technieken: korte, dwingende termijnen, productontwikkeling op de werkvloer — slechts een enkele schriftelijke ronde, een "aangeklede" comparitie na antwoord, mondelinge, of in ieder geval korte vonnissen — en ... digitalisering. De e-kantonrechter heeft zijn intrede gedaan en in maart jongstleden was er een geslaagd e-justicecongres waar concrete plannen zijn besproken. Een daarvan is het programma KEI (Kwaliteit en Innovatie rechtspraak), een interessante — en in beginsel goede — stap vooruit. Hier wordt evenwel een grote omschakeling gevraagd van de leden van de rechterlijke macht en zij pakken dit positief op ondanks het feit dat zij worden gehinderd door een tweetal handicaps. Ten eerste: tijdens de grote reorganisatie van de herziening gerechtelijke kaart, die nog niet is afgerond, moet ook het rechtspreken gewoon doorgaan. Ten tweede: er komen alweer nieuwe bezuinigingen aan voor 2015 en 2016 die diep in de organisatie zullen ingrijpen. Daarbij geldt dat KEI niet of slechts voor een deel zal worden gefinancierd. Met deze combinatie van maatregelen is — ik verwijs naar het rapport van de commissie-Cohen — de rek uit de organisatie. Hierdoor zijn aspecten van kwaliteit — tijd en ruimte voor reflectie, studie, intervisie en feedback — onderbelicht geraakt. In het akkoord met de Raad voor de Rechtspraak voor 2014-2016 is 26,5 miljoen beschikbaar gesteld om de balans tussen werkdruk en kwaliteit te bewaren, maar voor frictiekosten bij de reorganisatie en investeringen in KEI wordt niets op tafel gelegd. En, ik citeer Cohen: "... als kwaliteitszorg wordt onderschat, ontstaan er problemen."

Vervolgens komen we bij de beperkingen van de instroom. Hierbij gaat het vooral om financiële drempels. We zien nu dat de toegang tot de rechter door dit kabinet ernstig wordt

beperkt. We zien een stapeling van maatregelen: verhoogde griffierechten, hogere eigen bijdragen en lagere vergoeding van rechtsbijstandverleners. Op de beide laatstgenoemde categorieën wordt structureel 85 miljoen gekort, terwijl er sinds 2010 al 115 miljoen is ingeleverd. Daarnaast liggen er voorstellen om de griffierechten opnieuw aanzienlijk te verhogen, gemiddeld met 15%. Voor civiel en kanton is dit al de zesde verhoging sinds 2010. Onder de huidige wet dien je al om een vordering van €510 te innen als je een eenmansbv'tje hebt, een bedrag van €462 aan griffierecht te betalen. Natuurlijk is een matig griffierecht toelaatbaar om, zoals het in de internationale literatuur heet, "frivolous claims" tegen te gaan. Daarvan is in Nederland echter nauwelijks sprake. Bovendien blijkt dat griffierechten zullen worden en ook al worden opgelegd die soms hoger zijn dan de kostprijs van de betreffende procedures. Dat geldt in ieder geval voor kanton en een aantal civiele zaken. Dat betekent dat het hier gaat om een regelrechte bezuiniging of gewoon een belasting om gaten in de begroting te dichten.

Het is heel belangrijk dat de gevolgen daarvan terechtkomen bij de minst draagkrachtigen. Immers 36% van de inwoners van Nederland maakt gebruik van rechtsbijstand en 80% van de uitgaven is voor het deel daarvan dat op de bijstandsgrens zit. Daarnaast gaat het om verhuurders die met onbetaalde huurpenningen blijven zitten, winkeliers die hun rekeningen niet betaald krijgen en telecomaanbieders en energieleveranciers die hun oninbare vorderingen zullen verhalen door de consumentenprijzen te verhogen. In "The Economist" van 1 november vorig jaar staat te lezen dat de bezuiniging van 25% op de rechtsbijstand die de regering van het VK heeft ingevoerd, heeft geleid tot het wegvallen van het selectiemechanisme — dus de poortwachtersfunctie — van de advocatuur en daardoor tot vertragingen in de zaaksafhandeling, meer procedures en een vermindering van de kwaliteit van de geschilbeslechting. Natuurlijk weten we dat het VK een ander procesrecht heeft zodat deze cijfers niet zonder meer kunnen worden overgenomen, maar het is geenszins denkbeeldig dat het resultaat van al te grote bezuinigingen een averechtse uitwerking heeft en de geconstateerde tendens houdt voor ons wel degelijk een waarschuwing in.

Deze kritische opmerkingen passen in het beleidsdebat over de bezuinigingen op de rechtshulp en de toegang tot de rechter waarom wordt gevraagd in de motie-Kox. Vandaag voeren we eigenlijk dit beleidsdebat, maar de bezuinigingen en de belastingen die worden opgelegd, zijn zodanig overheersend dat we aan de opzet en de structuur van de stelselherziening rechtsbijstand niet toekomen. Nu gaat het om meer geld voor V en J. De Tweede Kamerfractie van het CDA heeft in een "tegenbegroting" — ik vind het altijd een lelijk woord — dan ook 100 miljoen extra voor Veiligheid en Justitie gevraagd: voor de rechtsstaat én voor de veiligheid.

Voor dit laatste onderwerp zijn, terecht, nieuwe of in ieder geval extra activiteiten nodig. De dreiging die van het jihadisme uitgaat, vraagt een krachtige integrale aanpak. Het voorgestelde actieprogramma zal dan ook meer geld gaan kosten. Ook voor cybersecurity beloven de bewindspersonen een stap extra. Wij onderschrijven de noodzaak daarvan. Laten we dan ook met zijn allen zo realistisch zijn en de extra kosten daarvan onder ogen zien.

Wij moeten ons verder realiseren dat uit onderzoek bekend is dat er een multiplier zit op de kosten van rechtspraak en de maatschappelijke opbrengsten daarvan. Dat betekent dat de samenleving voor iedere 100 miljoen euro aan rechtspraak, 400 miljoen terugkrijgt of bespaart. Het niet begeleiden van een echtscheiding kan leiden tot een vechtscheiding met ziektekosten en arbeidsverzuim. Het niet kunnen innen van vorderingen leidt tot een slechte betalingsmoraal en een rem op economische transacties. De kosten van de rechtspraak drukken op de begroting van V en J, maar de opbrengsten dan wel besparingen komen ten bate van andere departementen. Er is dus alle reden voor de bewindspersonen van V en J eens "out of the box" te kijken. Wij vragen klip en klaar: laat deze bezuinigingen op dit kleine deel van de overheidsuitgaven die zulke grote gevolgen hebben, weg. We hebben het over de bezuinigingen op de rechtspleging waardoor de organisatie op onverantwoorde wijze onder druk komt te staan, en over kortingen van de rechtshulp waardoor de toegang tot de rechter wordt gefrustreerd. We moeten ons daarbij ook realiseren dat de uitgaven voor de rechterlijke macht in 2014 niet meer bedroegen dan €62 per inwoner of 0,39% van de overheidsuitgaven. Ik raad de bewindslieden dan ook dringend aan om deze bezuinigingen uit de veel ruimer bemeten categorieën van het budget van de overheid te halen. Denk nu eens "out of the box", buiten het compartiment van maar één departement. De bewindslieden van V en J hebben goede argumenten om bij hun collega's van EZ, SZW en VWS een deel te vragen van wat het departement V en J voor de andere departementen aan besparingen oplevert. Bovendien heeft de minister van Financiën nog onlangs een aantal meevallers genoemd. We hebben het over de bezuinigingen op de rechtspleging, waardoor de organisatie op onverantwoorde wijze onder druk komt te staan, en over kortingen op de rechtshulp waardoor de toegang tot de rechter wordt gefrustreerd. We moeten ons daarbij ook realiseren dat de uitgaven voor de rechterlijke macht in 2014 niet meer bedroegen dan €62 per inwoner of 0,39%van de overheidsuitgaven. Ik raad de bewindslieden dan ook dringend aan om deze bezuinigingen uit de veel ruimer bemeten categorieën van het budget van de overheid te halen. Denk nu eens "out of the box", buiten het compartiment van maar één departement. De bewindslieden van V en J hebben goede argumenten om bij hun collega's van EZ, SZW en VWS een deel te vragen van de besparingen die dankzij het departement voor V en J worden behaald Bovendien heeft de minister van Financiën onlangs nog een aantal meevallers genoemd.

Wij hebben in het debat van 11 maart al een krachtig beroep op de regering gedaan om rechtspraak als een collectief goed en niet alleen als een kostenpost te beschouwen. Daarbij heeft mijn fractie aangegeven dit uitgangspunt bij de komende wetsvoorstellen strikt te zullen hanteren. De minister en de staatssecretaris waren dus gewaarschuwd. Ik hoop dat zij de gewraakte punten alsnog zullen corrigeren en wacht daartoe hun antwoord, en naar ik hoop voorstellen, met belangstelling af.

☐

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Uit de massale mars van afgelopen zondagmiddag in Parijs als reactie op de afschuwelijke gebeurtenissen eerder die week blijkt hoe diepgeworteld de waarden van de rechtsstaat en de bijbehorende vrijheden zijn in onze samenleving. Het is een voorrecht dat we vandaag over de begroting van V en J kunnen spreken.

De motie-Kox die tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is aangenomen, is aanleiding voor het begrotingsdebat dat we vandaag voeren. Omdat mijn fractie niet heeft meegedaan aan het schriftelijk overleg over de AMvB stelselvernieuwing rechtsbijstand, heeft zij geaarzeld mee te doen aan dit debat. De toegang tot de overheidsrechter is echter een onderwerp dat mijn fractie na aan het hart ligt. Daarom zal ik namens mijn fractie inzoomen op het onderwerp van toegang tot de rechter, meer specifiek de griffierechten, en tevens enkele opmerkingen maken en vragen stellen over andere onderwerpen naar aanleiding van de begroting van V en J. Voor de goede orde merk ik op dat ik als advocaat geen gefinancierde rechtsbijstand verleen en dat genoemde AMvB mijn dagelijkse werkzaamheden niet raakt.

Ik zal beginnen met de toegang tot de rechter en meer specifiek de griffierechten. Tijdens het debat over de staat van de rechtsstaat, eerder dit jaar, heeft mijn fractie aangegeven zich zorgen te maken over een verdere verhoging van de griffierechten. Het wetsvoorstel dat deze verhoging mogelijk moet maken, is nog in behandeling in de Tweede Kamer. Formeel is deze Kamer nog niet aan zet. Omdat de daarmee samenhangende bezuinigingen onderdeel uitmaken van de begroting die we vandaag behandelen, wenst mijn fractie de voorgenomen verhoging nu toch aan de orde te stellen. Tijdens het genoemde debat heeft mijn fractie een onderzoek aangehaald van de Raad voor de rechtspraak. Daaruit bleek dat bedrijven vaker afzien van een gang naar de rechter als gevolg van de reeds doorgevoerde verhoging van griffierechten. Dit gold met name voor incassovorderingen, wat vooral nadelig is voor het midden- en kleinbedrijf en individuele burgers. Uit de tweede nota van wijziging, die nu in de Tweede Kamer voorligt, blijkt dat voorgesteld wordt om de griffierechten voor met name incassovorderingen te verlagen met 30%. Dat is goed nieuws. Ook met de griffierechten voor bestuurszaken valt het mee. Die worden niet noemenswaardig verhoogd; dat gaat om een paar euro's.

Wel worden de griffierechten in hoger beroep en cassatie verhoogd. De pijn zit dan met name bij civiele zaken vanaf 1 miljoen euro. Uit het onderzoek van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat in slechts 9% van de zaken hoger beroep wordt ingesteld, waarvan 5% cassatie bij de Hoge Raad. Kan de regering aangeven of en hoe de voorgestelde verhoging voor civiele zaken in hoger beroep en cassatie bijdraagt aan de totale kosten voor de rechtspraak? Als de drempel voor hoger beroep en cassatie verder wordt verhoogd, betekent dit dat minder zaken de Hoge Raad bereiken. Behalve een vermindering van de rechtsbescherming voor rechtzoekenden, is dat ook niet in het belang van de rechtsontwikkeling.

Dit brengt mij bij het volgende. De verhoging van griffierechten is ingegeven om bezuinigingen te realiseren. De minister is in zijn model uitgegaan van een bepaalde p, zijnde het bedrag van te betalen griffierechten, en een bepaalde q, zijnde de hoeveelheid zaken. Het is niet ondenkbaar dat als de p naar boven gaat, de q naar beneden gaat. Heeft de minister daarmee rekening gehouden? Kan de minister aangeven wat de effecten van verhoging van de p, de griffierechten, zijn op de q waar hij van uitgaat? Als de verhoging van de griffierechten inderdaad leidt tot minder q, dan ontvangt de Staat alsnog minder inkomsten en kan de minister de bezuinigingen niet volledig realiseren.

De rechtspraak is en blijft duur. Tegelijkertijd is het zo dat de rechtspraak ook wel wat mag kosten. We hebben het hier over het hart van onze democratische rechtsstaat. Rechtspraak als middel voor kanalisering van geschillen, met als belangrijke kenmerken rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en voorspelbaarheid, vervult in onze democratische rechtsstaat een belangrijke functie. Mede daardoor leven we in een van de welvarendste landen van de wereld. De toegang tot de rechtspraak moet echt gegarandeerd blijven worden. Nu is het zo dat de overheidsrechtspraak voor de middenklasse al jaren of misschien zelfs altijd al onbereikbaar is geweest. Aan de ene kant van het spectrum zitten de on- en minvermogenden die in aanmerking komen voor door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. Aan de andere kant van het spectrum zitten de grote bedrijven, banken en verzekeraars en overheden die meestal ook voldoende middelen hebben om langdurige juridische procedures vol te houden. Voor de grootste groep, de groep die tussen de vermogenden en de on- en minvermogenden zit — door mij tijdens het eerdere debat ook wel aangeduid als de sandwich class — is de overheidsrechtspraak duur, vaak onbetaalbaar en daardoor onbereikbaar, en dat blijft deze ook. Daar veranderen de bezuinigingen op de rechtsbijstand en de aanpassing van de griffierechten helemaal niets aan.

Wordt het niet eens tijd om grondig na te denken over alternatieve vormen van financiering van de rechtspraak voor deze groep? Deze sandwich class komt niet in aanmerking voor door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. Zijn er geen andere vormen van procesfinanciering? Natuurlijk kennen we het alternatief van rechtsbijstandsverzekering. Daarnaast zie je initiatieven ontstaan als die van litigation funding: in litigation gespecialiseerde financiers onderzoeken de kansrijkheid van een zaak, nemen vervolgens een beslissing over het al of niet financieren ervan en als de gefinancierde de zaak wint, krijgt de financier een bepaald percentage van de opbrengst. Als de gefinancierde verliest, heeft hij geen centje pijn. Hoe kijkt de regering tegen dergelijke initiatieven aan? De VVD-fractie is ook op dit onderwerp van mening dat we niet alles van de overheid kunnen en mogen verwachten. Is de regering bereid te onderzoeken welke alternatieve vormen van procesfinanciering er zijn en hoe deze eventueel gestimuleerd kunnen worden? Overigens viel het mij tijdens de deskundigenbijeenkomst van 24 november jongstleden op dat een van de deskundigen stelde dat 30% van degenen die in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand ook zelf een rechtsbijstandverzekering heeft afgesloten. De voorgestelde bezuiniging op de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand richt zich nu erg op de hoogte van de vergoedingen voor advocaten en die van de eigen bijdragen. Met een dergelijk percentage zou je echter ook kunnen beredeneren dat de groep rechtzoekenden die een beroep doet op de gefinancierde rechtsbijstand met 30% naar beneden kan. Hoe kijkt de regering hiertegen aan?

Ik heb nog wat meer juridisch-inhoudelijke vragen. De in de wet neergelegde griffierechtregeling berust op een afweging van verschillende waarden en belangen. Het belang van een laagdrempelige toegang tot de rechtspraak is afgewogen tegen dat van effectieve en efficiënte rechtsbedeling. Voor het bestuursrecht geldt dat van de wederpartij van de overheid verlangd wordt dat zij een afweging maakt tussen het belang van de zaak en de kosten die met de behandeling zijn gemoeid. Het heffen van het griffierecht is een geschikt instrument gevonden om die afweging te begeleiden. Hoe heeft de regering de verschillende waarden

en belangen afgewogen in de voorgestelde aanpassing van de griffierechten?

Het in artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde recht op toegang tot de rechter begrenst de vrijheid van de wetgever om het griffierecht naar eigen inzicht te regelen. Het griffierecht mag niet op een zodanig hoog niveau worden vastgesteld dat het de toegang tot de rechter wezenlijk belemmert. Het recht op toegang is echter niet absoluut. Of het griffierecht te hoog is, moet van geval tot geval worden beoordeeld. De absolute hoogte van het recht, de financiële positie van de betrokkene en de fase van het proces waarvoor het recht wordt geheven, zijn daarbij van belang. Omwille van de tijd verwijs ik naar een arrest van 28 maart 2014 dat erg interessant is in het licht van deze discussie. Is de regering bekend met dit arrest en, zo ja, houdt zij daarmee rekening bij de verdere uitwerking van de aanpassing van de griffierechten?

Vandaag debatteren wij niet over het wetsvoorstel verhoging griffierechten, wel over de begroting van de minister van Veiligheid en Justitie. Als de Kamer instemt met de begroting, dan betekent dit dat de minister gemachtigd is om het totaal der uitgaven te doen en dat hij zo nodig binnen de begroting tussen de begrotingsposten kan schuiven. Kan de minister dit aan mijn fractie bevestigen? Het is een belangrijke vraag voor mijn fractie.

Mijn fractie wil nog kort enkele andere onderwerpen aan de orde stellen naar aanleiding van de begroting, ten eerste naar aanleiding van de gebeurtenissen in Parijs. Wij hebben in het najaar van 2014 een debat gehouden over cyberintelligence en cybercrime. De rol en de capaciteiten van de inlichtingendiensten zijn toen uitvoerig aan de orde gekomen. Is de minister, gelet op de ontwikkelingen van de afgelopen weken, van mening dat de inlichtingendiensten nog steeds over voldoende capaciteit beschikken om de noodzakelijke informatie te vergaren en ook zo nodig te delen met andere inlichtingendiensten? De minister heeft verder diverse antiterrorismewetsvoorstellen aan de Tweede Kamer aangeboden, mede in het kader van zijn actieplan aanpak jihadisme. Ook liggen er nog een paar voor ter consultatie in het maatschappelijk veld, bijvoorbeeld het wetsvoorstel dat moet regelen dat het Nederlanderschap van een jihadreiziger kan worden ontnomen. Kan de minister aangeven wat de stand van zaken is en welk tijdspad hij zich voorstelt?

Verder gaat de minister van V en J voortvarend te werk bij de voorgenomen herziening van het Wetboek van Strafvordering. Het is een complexe operatie, waarbij het wetboek door maar liefst 19 wetsvoorstellen wordt aangepast. Het lijkt mijn fractie een bijna overhaaste operatie. Mijn fractie begrijpt de ambitie, maar niet de haast nu het om een herziening van zo'n fundamentele bouwsteen van ons recht gaat. Kan de minister hierop reageren en aangeven wat de planning is?

Bij de afhandeling van de ZSM-zaken is veel efficiencywinst te behalen. Wat veel verdachten en met name jonge verdachten zich niet lijken te realiseren, is dat als zij meewerken met zo'n ZSM-afhandeling zij toch een strafblad krijgen. Een jongere die zaterdagavond met te veel drank op een overtreding begaat en aan wie voorgesteld wordt direct de boete betalen, realiseert zich dat niet. Is de regering hiermee bekend en, zo ja, wat doet zij eraan?

Het wetsvoorstel eigen bijdrage voor gedetineerden is weliswaar aanhangig in de Tweede Kamer, maar de begroting van V en J anticipeert al wel op de daarmee te realiseren besparingen. Heeft de regering rekening gehouden met het effect van de eigen bijdrage op een succesvolle resocialisatie van de gedetineerde? De rechter zal bij de straftoemeting ook rekening kunnen houden met deze bijdrage. Herkent de regering dit en, zo ja, op welke wijze is dat verdisconteerd in het wetsvoorstel?

Hoe loopt het KEI-programma? Hoe staat het met de nieuwe ICT-infrastructuur? Zijn er vangnetten voorzien voor het geval de gerechten hun ICT-infrastructuur niet op tijd op orde hebben?

Tot slot kom ik bij de grondrechten. Aan het begin van mijn inbreng refereerde ik aan het eerder dit jaar gehouden debat over de staat van de rechtsstaat. Tijdens dat debat is mijn fractie ingegaan op het belang van het behoud van de beginselen van de rechtsstaat, waaronder de grondrechten en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In de begroting van V en J komen deze onderwerpen niet voor, terwijl privacy onlosmakelijk is verbonden met de rechtsstaat. Kan de regering dit ontbreken verklaren en aangeven hoe we dit moeten zien in het licht van het eerder gehouden debat en haar visie op de rol van de rechtsstaat? Wil de regering bevestigen dat het belang van privacybescherming ook in relatie tot informatiesystemen en informatie-ecosystemen onverkort op haar netvlies staat en dat de eerdere toezeggingen van de regering op dit punt nog recht overeind staan?

Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie kijkt uit naar de reactie van de regering.

De heer **Reynaers** (PVV):
Mevrouw de voorzitter. Alvorens aan mijn eigenlijke inbreng in dit debat te beginnen, maak ik graag van de gelegenheid gebruik om alle aanwezigen mede namens mijn fractie de beste wensen te doen voor 2015, niet de plichtmatige beste wensen die wij de eerste dagen van het jaar altijd zo kwistig rondstrooien, maar oprecht en in alle ernst de beste wensen. Het is lang geleden dat die zo broodnodig waren. Tot een kleine week geleden had ik mij een heel andere, gortdroge en technische inbreng in dit debat voorgenomen over beleidskeuzes, bezuinigingen, lastenverzwaringen, prestaties in de strafrechtketen en wat dies meer zij. De terreuraanslagen van de afgelopen week in Frankrijk maakten pijnlijk duidelijk dat het daar in de kern uiteindelijk niet om gaat. Waar het wel om gaat, is de democratische rechtsstaat. Het was mij een lief ding waard geweest om ook dit jaar weer een debat over de staat van de rechtsstaat te voeren, zoals wij in maart 2014 tot ieders genoegen voor het eerst deden. Onze democratische rechtsstaat wordt zowel van binnenuit als van buitenaf aanhoudend bedreigd. In het licht van de gebeurtenissen in Frankrijk begin ik met de bedreigingen van buitenaf.

Toen Chérif en Saïd Kouachi de redactie van het tijdschrift Charlie Hebdo in Parijs binnenvielen en daar een bloedbad aanrichtten, ging het hen niet om de vrijheid van meningsuiting. Chérif en Saïd Kouachi kwamen geen aanslag plegen op de vrijheid van meningsuiting. Zij kwamen hun profeet wreken en zoals hun ideologie dat voorschrijft, ging dat gepaard met excessief geweld en ongekende

wreedheid. Voor de Chérifs en Saïds van deze wereld telt alleen de islam. Zij hebben lak aan wet- en regelgeving, persvrijheid, de vrijheid van meningsuiting, het geweldsmonopolie van de Staat of welk rechtsstatelijk beginsel dan ook. Zij plaatsen zich willens en wetens buiten de rechtsstatelijke context en vormen daarmee anno 2015 de grootste bedreiging voor onze rechtsstaat en alle rechten, vrijheden en waarborgen waar onze rechtsstaat voor staat.

Onze samenleving lijkt de grootst mogelijke moeite te hebben om in te zien waar de dreiging precies vandaan komt. Met stijgende verbazing heb ik de afgelopen week de media gevolgd. Afschuw, verdriet, medeleven en steunbetuigingen; het heeft mij tot op het bot geraakt en ik heb ze tot op de dag van vandaag scherp op het netvlies. Ronduit stuitend echter was de pertinente weigering om te benoemen waar het werkelijk om ging: islamitisch terrorisme. De Engelsen hebben er een prachtige uitdrukking voor: the elephant in the room. Politici, cabaretiers en opiniemakers maakten van een islamitische wraakactie met een zeer concrete aanleiding probleemloos iets abstracts als een aanslag op de vrijheid van meningsuiting en opperden daarmee een heel ander motief voor deze terreurdaad. En wat schetst mijn verbazing bij lezing van de begroting van V en J die wij vandaag hier behandelen? Het woord "islam" of "islamitisch" komt daarin niet één keer voor, "jihadisme" wel. Graag verneemt mijn fractie van de minister of het kabinet van mening is dat jihadisme niets met de islam te maken heeft, net zoals het kabinet van mening is dat de Islamitische Staat niets met de islam te maken heeft. De islam heeft ons de oorlog verklaard, en niet iedere moslim is een terrorist — natuurlijk niet — maar zowat iedere terrorist blijkt de laatste tijd een moslim te zijn. Of het nu gaat om de aanslag op het Joods Museum in Brussel, de moord op een Britse militair in het Londense Woolwich, ISIS-demonstraties in Den Haag of de slachting op de redactie van Charlie Hebdo en alles wat daarna nog volgde: zolang er een collectieve blinde vlek is voor de olifant in de kamer, is een adequate aanpak van het probleem nog heel ver weg. We kunnen er niet omheen: onze rechtsstaat ligt onder vuur.

Over jihadisme gesproken: graag verneemt de PVV-fractie van de minister of hij nu, na wat er in Frankrijk is gebeurd, bereid is het beleid ten aanzien van terugkerende jihadisten te herzien. Deelt de minister nu wel de mening van de PVV dat de terugkeer van jihadisten een onverantwoord veiligheidsrisico impliceert en derhalve onmogelijk moet worden gemaakt? Chérif en Saïd Kouachi waren immers teruggekeerde jihadisten, althans één van hen. En ja, zij werden in de gaten gehouden door de Franse veiligheidsdiensten, tot de zomer van 2014. Ik hoef niet uit te leggen dat wij niet in de zomer van 2014 leven.

Mijn beschouwingen naar aanleiding van de buitenlandse gebeurtenissen laat ik hier nu even voor wat ze zijn. Er ligt immers een begroting die over veel meer gaat dan dat, en ook andere gebeurtenissen verdienen uiteraard aandacht. Wat de begroting betreft is het standpunt van mijn fractie betrekkelijk eenvoudig: de regering regeert en daar is geld voor nodig. Regeren zonder begroting is geen optie. De keuzes die deze regering daarbij maakt, zijn soms wel maar veel te vaak ook niet de keuzes van de PVV. De begrotingsbehandeling is wat mijn fractie betreft echter niet de gelegenheid om daar uitgebreid op in te gaan. Onze standpunten zijn duidelijk en zullen bij de behandeling van toekomstige wetsvoorstellen steeds weer voor het voetlicht worden gebracht.

Een punt van zorg is echter wel dat de begroting zelf voldoende realiteitsgehalte moet hebben. Daar wringt wat ons betreft de schoen. De PVV-fractie constateert dat in de begroting vooruitgelopen wordt op een verhoging van de griffierechten en bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook wordt er kennelijk nogal wat verwacht van het KEI-programma. In maart 2014 debatteerde deze Kamer over de staat van de rechtsstaat. Toen werd duidelijk dat verschillende fracties in deze Kamer, waaronder de mijne, uiterst kritisch zijn over de verhoging van de griffierechten en de bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Reeds in maart 2014 werd er van verschillende kanten voor gewaarschuwd dat de toegang tot het recht en de rechter onder druk komt te staan. Zelf heb ik aangegeven dat een grens bereikt lijkt te zijn. De PVV-fractie is vanzelfsprekend een voorstander van doelmatig gebruik van middelen, maar dat is iets anders dan dat hele groepen de facto van rechtsbescherming uitgesloten worden. Wij zullen het debat meer in detail voeren als de voorstellen van het kabinet aan deze Kamer worden voorgelegd, maar een meerderheid in deze Kamer lijkt mijn fractie vooralsnog geen zekerheid.

Integendeel, het is niet uitgesloten dat deze voorstellen hetzelfde lot beschoren zullen zijn als het wetsvoorstel over de elektronische detentie. Ook daarmee was een besparing beoogd. Deze politieke realiteit doet de vraag rijzen wat het plan B van deze minister is als zijn voorstellen onverhoopt toch sneuvelen. Hoe worden de gaten die dat in de begroting slaat, gedicht? Hetzelfde geldt voor de misschien wat optimistische verwachting van het KEI-programma: een ambitieus en veelbelovend programma dat onze volle instemming kan wegdragen, maar het is maar de vraag of wij daar in 2015 al de vruchten van gaan plukken. Gelet op de ervaringen met digitaliserende overheden heeft mijn fractie daar vooralsnog een hard hoofd in. De praktijk blijkt vaak weerbarstiger dan de theorie, en nu we het hier niet over kruimels hebben maar over substantiële bedragen, hoort mijn fractie dan ook graag van de minister hoe tekorten worden weggewerkt als de genoemde voorstellen en maatregelen niet opleveren wat ervan wordt verwacht. Mijn fractie ziet de beantwoording door de minister met belangstelling tegemoet.

☐

De heer **Schrijver** (PvdA):
Voorzitter. Toen wij als Kamer afspraken dit begrotingsdebat te houden, konden we niet bevroeden welke sombere wolken zich zouden samenpakken boven de nationale veiligheid van de Europese landen. De afgrijselijke terreuraanslagen in Parijs hebben ons allen diep geraakt. Mijn fractie heeft groot respect voor de treffende woorden die onze minister-president hierover bij de demonstratieve bijeenkomst op De Dam op donderdag jongstleden heeft uitgesproken. Ook heeft mijn fractie groot respect voor zijn deelname en die van de minister van Veiligheid en Justitie aan de herdenkingsmars in Parijs afgelopen zondag.

Het is om vele redenen passend dat wij nu als Nederlanders één met de Fransen zijn. Een daarvan is dat hun Franse revolutie-idealen van vrijheid, gelijkheid en broederschap een enorm positieve invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving. Behalve in de

Grondwet zijn deze idealen in onze hedendaagse rechtsstaat nader uitgewerkt en verankerd in rechtstreeks werkende bepalingen van Europese en mondiale mensenrechtenverdragen. Juist ter wille van deze leidende idealen van vrijheid, gelijkheid en broederschap is het nu zaak de rechtsstaat hoog en het hoofd koel te houden. Vanuit die instelling wil ik namens mijn fractie in dit begrotings- en beleidsdebat enkele verschillende onderwerpen kort aan de orde stellen. In de eerste plaats is dat de strijd tegen Nederlandse jihadgangers via het recht. In de tweede plaats is dat de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland. In de derde plaats is de vraag hoe om te gaan met de uitspraak van het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Raad van Europa over noodhulp aan uitgeprocedeerde asielzoekers.

De problematiek van de jihadgangers uit Nederland is weliswaar van recente datum, maar wij erkennen dat het aanpakken daarvan grote urgentie heeft. We moeten echt alle zeilen bijzetten om radicalisering van moslimjongeren te voorkomen, uiteraard in nauwe samenwerking met de moslimgemeenschap in Nederland en met jeugdzorginstanties. Een louter repressieve aanpak zal onvoldoende vrucht afwerpen. Natuurlijk moet tot vervolging en berechting worden overgegaan als er een serieus vermoeden bestaat dat er strafbare feiten zijn gepleegd. In het verslag van de JBZ-Raad van begin december, dat de regering ons toezond, wordt vermeld dat Eurojust heeft geconstateerd dat de strafwetgevingen in de lidstaten hiaten vertonen en dat het aanbevelingen heeft gedaan om deze op te vullen, onder meer om te voldoen aan Veiligheidsraadresolutie 2178 (2014). Heeft Eurojust of de Nederlandse regering, hebben beide ook hiaten in onze strafwetgeving ontwaard? Daarnaast dringt zich de vraag op welk beleid ten aanzien van teruggekeerde jihadisten te voeren is, als niet aanstonds vaststaat dat zij zich aan strafbare feiten schuldig hebben gemaakt. De inlichtingendiensten zullen hun handel en wandel ongetwijfeld op de voet volgen. Daarbij is een goede Europese en internationale samenwerking van groot belang. Menen de bewindspersonen dat zij hierbij ook inspiratie kunnen putten uit de zogenaamde Deense methode, die het als een publieke taak ziet teruggekeerde jihadisten op te vangen en deskundige geestelijke verzorging te bieden die gericht is op rehabilitatie? Dat is mijn eerste vraag aan de regering over dit onderwerp.

De tweede vraag betreft het gebruik van het nationaliteitsrecht; mevrouw Duthler stelde daarover al een enkele vraag. De regering kondigde op een gegeven moment aan dat het voornemen om jihadgangers het Nederlanderschap te ontnemen, deel uitmaakt van de "compromisloze strijd" tegen Nederlandse jihadisten. Minister Opstelten gaf aan in voorkomende gevallen een dergelijke beslissing zelf te zullen nemen en niet de weg van strafrechtelijke vervolging te willen volgen als het voor het OM lastig is om een geval bewijsrechtelijk helemaal rond te krijgen. Mijn fractie zet vanuit rechtsstatelijk perspectief vraagtekens bij een dergelijke aanpak. Wij wachten de voorstellen uiteraard af. Het is uiteraard een fundamenteel grondrecht dat ieder individu recht heeft op een nationaliteit. De staat mag een individu derhalve niet zomaar zijn nationaliteit ontnemen, wel in voorkomende gevallen zijn paspoort. Erkent de regering dat ontneming van het Nederlanderschap wegens ernstig crimineel gedrag in onze rechtsstaat bij voorkeur de taak van een rechter hoort te zijn, op basis van strafrechtelijke vervolging en berechting op basis van een gedegen bewijsvoering door het OM? Erkent de regering ook dat ontneming van het Nederlanderschap krachtens Europees en internationaal recht alleen dan mogelijk is, indien de schuldig bevonden persoon naast het Nederlanderschap nog een andere nationaliteit bezit? In andere bewoordingen: erkent de regering dat het Europees Verdrag inzake nationaliteit, waarbij Nederland partij is, alsmede het VN-verdrag ter bescherming van staatloze personen, het de regering niet toestaan om iemand op grond van crimineel gedrag de nationaliteit te ontnemen als de betrokkene daardoor staatloos zou worden?

Laat het bij deze vragen vooral duidelijk zijn dat ook mijn fractie het spoor van het strafrecht wil volgen als uit Nederland afkomstige jihadisten zich schuldig maken aan misdrijven. In dit verband stel ik de vraag of de organisatie en de capaciteit van het OM op dit punt in het licht van de recente ontwikkelingen voldoende zijn dan wel versterking behoeven.

Een van de ambtenaren van de bewindspersonen heeft een hoogst kwalijke tweet over ISIS en zionisten uitgezonden. De minister heeft haar gelijk geschorst en haar de toegang tot de Justitiegebouwen ontzegd. Dat gebeurde begin september jongstleden. Ik neem aan dat er inmiddels rechtspositionele maatregelen zijn getroffen. Zijn deze inmiddels aan de rechter voorgelegd? Op 24 oktober 2014, nota bene op de Dag van de Verenigde Naties, konden we op NU.nl verontrust lezen dat een politieagent in de regio Rotterdam Rijnmond een eveneens weerzinwekkend bericht met erg kwetsende uitspraken over de islam en moslims op Facebook had gezet. Ik zal het hier maar niet citeren. Het is goed dat de politietop in Rotterdam zich hier onmiddellijk van heeft gedistantieerd. Aan het begin van mijn betoog wees ik al op het grote goed van rechtsgelijkheid: gelijke monniken, gelijke kappen. Vindt ook de regering dergelijke uitlatingen van nota bene een politiedocent volstrekt ongepast en onaanvaardbaar? Acht de regering rechtspositionele maatregelen niet alleen gepast tegen haar ambtenaar Yasmina H. maar ook tegen politieagent en tevens docent Nico G.?

Het tweede onderwerp dat ik namens de Partij van de Arbeid inbreng, betreft de kwaliteitszorg binnen de rechtspraak. Het zijn natuurlijk woelige tijden geweest, die culmineerden in de noodkreten via het zogenaamde Leeuwarder Manifest. We hebben hierover ook gesproken met de regering in ons debat over de staat van de rechtsstaat en de kwaliteit van de rechtspraak. Mijn fractie heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het Rapport visitatie gerechten 2014 van de naar haar voorzitter genoemde commissie-Cohen. Ook uit dit behartigenswaardige rapport blijkt dat er in korte tijd wel heel erg veel op de rechterlijke macht is afgekomen — digitalisering, reorganisatie, vernieuwing en een grote werklast, om maar enkele punten te noemen — zonder dat daar extra middelen tegenover stonden. De Raad voor de rechtspraak duidt dit in zijn standpunt over het rapport-Cohen aan als "te veel tegelijkertijd" en, met de commissie-Cohen, als "de rek is eruit". Ik vraag de regering hierop een reactie te geven.

Een van de hoofdaanbevelingen van de commissie-Cohen is dat er meer tijd aan essentiële kwaliteitsactiviteiten besteed moet worden teneinde de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland op peil te houden. Wanneer immers de werklast hoog is, komen als eerste de activiteiten op het gebied van reflectie en het bijhouden van vakkennis in het gedrang, zo stelt de commissie-Cohen. Mijn vraag is op welke wijze de regering denkt te kunnen bijdragen aan een efficiënte aanpak van de werkdruk, met als doel deze te

verminderen, en voortdurende scholing van de rechterlijke macht te bevorderen, met als doel kwaliteitsbewaking en kwaliteitsverbetering in de rechtspraak. Zonder met onze grote oppositiepartij CDA mee te willen gaan in het vragen om extra geld, vraag ik louter of de minister nog mogelijkheden ziet om hieraan een bijdrage te leveren, misschien in de vorm van extra middelen binnen zijn begroting.

Onze Kamer is ook in schriftelijk overleg getreden met de regering over de status van en de gevolgtrekkingen uit de uitspraken van het Europees Sociaal Comité over de mensenrechtelijke verplichting om noodhulp te bieden aan irregulier in Nederland verblijvende vreemdelingen, het zogenaamde "bed, bad en brood"-debat. De regering stelt zich op het standpunt dat zij zich niet eerder gebonden acht deze uitspraken op te volgen dan nadat het Comité van Ministers deze heeft onderschreven. Technisch-juridisch heeft de staatssecretaris het gelijk aan zijn kant als hij zegt dat dit nog geen bindende uitspraak is. Het is immers het Europees Sociaal Handvest zelf dat bindende verplichtingen bevat. Het Europees Sociaal Comité, dat bestaat uit onafhankelijke deskundigen, kan naar aanleiding van klachten uitspraken doen over de naleving van het verdrag, die inderdaad het karakter hebben van adviezen. Als zodanig komen deze uitspraken wel van de meest gezaghebbende instantie om uitleg te geven aan aard, reikwijdte en inhoud van de verdragsbepalingen, die zelf wel een verplichtend karakter hebben. Maar het is aan het Comité van Ministers om deze door te zenden aan Nederland en bij zijn beslissing eventueel nog sociale en economische omstandigheden mee te laten wegen. In deze zaak gaat het vooral om de reikwijdte van artikel 13, lid 4, over het recht op sociale en geneeskundige bijstand en artikel 13, lid 2 over het recht op huisvesting. Daarnaast gaat het ook om de interpretatie van universele mensenrechten, zoals deze zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het gedetailleerde artikel 11 van het VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de mens, over het recht van ieder mens op een behoorlijk bestaan, waaronder het recht op kleding, voedsel en menselijke waardigheid.

Het Europees Sociaal Comité beval Nederland aan om direct maatregelen te nemen om de betrokken personen bed, bad en brood te verschaffen in overeenstemming met deze internationale verplichtingen. Het comité beperkt dit tot basale levensbehoeften, nu het zich ervan bewust is dat het hier gaat om niet legaal in Nederland verblijvende personen. Het comité heeft het voorkómen van een aanzuigende werking ook in zijn oordeel betrokken. Het stelt dat dit zeker een legitiem doel is, maar oordeelt dat dit aan een overheid toch onvoldoende rechtvaardiging kan bieden om mensen, met wat voor status dan ook, basale levensbehoeften te onthouden, waaronder met name voeding, kleding, onderdak, basale gezondheidszorg en menselijke waardigheid. Ik wijs ook op een brief van drie Speciaal Rapporteurs van de Verenigde Naties, die op 16 december 2014 de in de richting van ons land nogal zeldzame stap hebben genomen om een zogenaamde "Urgent Appeal Letter" te zenden met de oproep onmiddellijk noodhulp te bieden aan deze kwetsbare groep.

Het Comité van Ministers kan het juridisch inhoudelijke oordeel van het Europees Sociaal Comité niet veranderen. Erkent de regering dit? Hoe beoordeelt zij de huidige situatie voor de rondzwervende uitgeprocedeerde asielzoekers, die in de ene gemeente wel en in de andere niet opgevangen worden? Deelt zij onze opvatting dat het wenselijk is dat hierover zo spoedig mogelijk weer landelijk beleid en eenheid van beleid ontstaat? In dat verband vraag ik ook of het overleg van de staatssecretaris met de gemeenten om te komen tot een maatschappelijk beheersbare situatie al iets heeft opgeleverd. Meer en meer gemeenten worden immers ook in rechterlijke procedures verplicht gesteld om vooralsnog wel bed, bad en brood te bieden in afwachting van een definitieve beslissing van het Comité van Ministers. Kan de regering een reactie geven op de voorstellen van de VNG, het Landelijk Overleg van Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid en de G4 om in afwachting van de beslissing van het Comité van Ministers tijdelijke noodoplossingen te scheppen?

In de mensenrechtennota van het kabinet uit 2012, getiteld Respect en Recht voor ieder mens, staat onder meer dat het voor een geloofwaardig internationaal mensenrechtenbeleid van Nederland nodig is dat ook Nederland openstaat voor binnenlandse en internationale op- en aanmerkingen over de mensenrechtensituatie in ons eigen land. Ik citeer: "Wie anderen wil aanspreken over mensenrechten moet zelf ook bereid zijn te worden aangesproken." Ik ga ervan uit dat de regering in die geest zal omgaan met deze kwestie.

☐

De heer **Ruers** (SP):
Mevrouw de voorzitter. De tragische en verschrikkelijke gebeurtenissen in Frankrijk van afgelopen week hebben ons weer doen beseffen dat het overeind houden van de rechtsstaat in tijden van crisis een zware taak is en dat vele bedreigingen het hoofd moeten worden geboden. De bewindslieden op Veiligheid en Justitie hebben duidelijk geen baan van negen tot vijf. Wij hebben respect voor hun inzet, maar ook twijfels over de door hen gekozen koers.

Voor ons geldt dat zeker in tijden van crisis bescherming van de rechtsstaat de hoogste prioriteit moet hebben en het niet moet afleggen tegen andere op zich belangrijke zaken. In mijn betoog zal ik aangeven waar onze twijfels en zorgen liggen, niet alleen de onze maar ook die van veel betrokkenen. Wij hopen dat de bewindslieden in hun termijn zorgvuldig zullen ingaan op wat wij te berde brengen. Wij staan aan het begin van een nieuw jaar, maar dit debat zou zomaar eens een van de belangrijkste van het hele jaar kunnen worden, omdat het hier om fundamentele zaken gaat en de rol van de senaat als bewaker van de kwaliteit van de rechtsstaat aan de orde is.

Wij bespreken vandaag niet alleen de begroting van het ministerie van V en J voor 2015, maar wij voeren ook, eindelijk, het beleidsdebat waar deze Kamer al lang geleden om heeft gevraagd. Daaraan zijn in dit huis vorig jaar enkele bijeenkomsten voorafgegaan. Ik doel natuurlijk op het indrukwekkende debat van 4 februari en de deskundigenbijeenkomst van 24 november. In mijn bijdrage zal ik op beide bijeenkomsten ingaan.

Als uitgangspunt hanteer ik twee vragen. De eerste vraag luidt: hoe is het gesteld met de staat van de rechtsstaat? De tweede daarbij aansluitende vraag is: wat heeft het regeerakkoord van VVD en PvdA op het terrein van de rechtsstaat de samenleving tot nu toe gebracht en wat staat ons te wachten? IJkpunten zijn daarbij voor mij de motie-Kox van 29 oktober 2013, de moties van deze Kamer van

11 maart vorig jaar en de motie-Kox van 14 oktober jl. De eerste motie-Kox stelde vast dat een samenhangende visie die laat zien hoe de toegang tot de rechter en de rechtshulp kan en zal worden gegarandeerd, ontbreekt. In de motie-Franken c.s. van 11 maart 2014 werd de regering verzocht te onderzoeken op welke wijze een voorziening kan worden getroffen, waardoor een rechtszoekende, wiens verzoek tot verwijzing naar de rechter door het Juridisch Loket is afgewezen, toch een direct beroep op de rechter kan doen, zodat laatstgenoemde vervolgens zelf kan beslissen of betrokkene alsnog voor vergoeding van rechtsbijstand in aanmerking komt. In de motie-Ruers c.s. van dezelfde datum werd de regering verzocht haar bezuinigingsplan in het kader van de toegang tot het recht en de gefinancierde rechtsbijstand in heroverweging te nemen. In de jongste motie-Kox werd de regering verzocht om de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen niet in te voeren voordat een beleidsdebat over de bezuinigingen op de rechtshulp en de toegang tot het recht heeft plaatsgevonden.

Op 4 februari spraken wij over de staat van de rechtsstaat. De inbreng van de deskundigen bij dit debat was van een heel hoog niveau. Wij kunnen dat nalezen in het prachtige verslag dat wij allemaal hebben gekregen. Wij konden toen vaststellen dat alle deskundigen tijdens dit debat zonder uitzondering zeer kritisch waren over de staat van de rechtsstaat. Zij maakten met name bezwaar tegen de ingrijpende bezuinigingen en wezen daarbij op de nauwe band tussen de rechtsstaat en de democratie. De toegang tot de rechter is geen consumptiegoed, aldus Corstens, de toenmalige president van de Hoge Raad. Ook bleken er zorgen te bestaan bij de deelnemers aan het debat over de scheef gegroeide relatie tussen recht en politiek. Men wees erop dat rechterlijke uitspraken door de regering niet meer aanvaard en adviesorganen genegeerd werden. Ook werd opgemerkt dat de politiek zich op een primaat beriep dat niet bestaat. We leven immers in een gedeelde rechtsorde, waarin soms de politiek de doorslag geeft, soms het recht, en waarin mensenrechten de macht van de wetgever beperken, zo werd geoordeeld. Ik hoor graag van de minister of hij deze opvattingen uit dat debat deelt en hoe hij deze in zijn beleid ook tot uitdrukking wil brengen.

In dit verband heb ik er behoefte aan om de kwestie van de positie en het gewicht van de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en andere internationale instanties zoals het ECSR aan de orde stellen; collega Schrijver heeft daar ook al het nodige over gezegd. Recentelijk hebben de minister en de staatssecretaris er immers blijk van gegeven dat zij zich weinig gelegen laten liggen aan de uitspraken van internationale instanties, terwijl toch de uitspraken van volkenrechtelijke organisaties krachtens de artikelen 93 en 94 van de Grondwet rechtstreekse werking hebben en bindend zijn. Ik noem twee voorbeelden van vorige maand. De Ombudsman corrigeerde de staatssecretaris, die niet van zins was om een gratieverzoek van een gedetineerde te honoreren, terwijl hij daartoe op grond van uitspraken van het EHRM verplicht was.

Bij de tweede kwestie ging het om een vonnis van de rechtbank Utrecht. De rechtbank bepaalde in twee zaken dat de staatssecretaris voor mensen zonder een verblijfsstatus bij wijze van noodmaatregel diende te zorgen voor — kort gezegd — bed, bad en brood. De rechter baseerde zijn uitspraak op artikel 8 EVRM en de uitspraak van het ECSR van november jl. Die laatste uitspraak hield in dat Nederland internationale rechten schendt door geen opvang te bieden. Ik wijs ook op de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 april 2014, waarin de richtlijn inzake de gegevensbewaring ongeldig is verklaard wegens schending van de eerbiediging van het privéleven. De regering legde die uitspraak naast zich neer, met als gevolg dat belanghebbenden een kort geding aanspanden tegen de Staat. Ik verneem graag of de minister ons oordeel deelt dat de regering gehouden is uitspraken van internationale rechterlijke organisaties na te leven en te implementeren.

Het tweede opmerkelijke debat, gehouden op 24 november jl., opnieuw op initiatief van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van deze Kamer, sloot aan op het debat van 4 februari en lag voor een groot deel ook in het verlengde ervan. Wederom viel het op dat bijna alle deskundigen vanuit hun verschillende achtergronden en hun eigen expertise zeer kritisch zijn over het reilen en zeilen van het ministerie van V en J. Prof. Barkhuysen wees er bijvoorbeeld op dat de Staat op grond van het EVRM verplicht is te voorzien in de gefinancierde rechtshulp en dat daarbij ook een stelsel van advocaten van voldoende kwalitatief niveau hoort. Dat laatste heeft gevolgen voor de hoogte van de vergoedingen. De essentie van het recht op toegang mag niet worden aangetast, zo gaf hij aan en dat houdt ook in dat bezuinigingen, die de minister voorstelt, niet zonder meer een rechtvaardiging zijn voor bezuinigingen op de rechtshulp. De landelijk deken van de Nederlandse Orde van Advocaten wees erop dat de bewering van de minister dat de stelselherziening nodig is om het stelsel te behouden, niet klopt. Het gaat, zoals hij het uitdrukte, om een platte bezuiniging.

De woordvoerder van de sociale advocatuur vroeg aandacht voor de gevolgen van de omvangrijke bezuinigingen voor de positie van de sociale advocatuur. Hij wees op de huidige poortwachtersfunctie van de sociale advocatuur. Als die functie wegvalt, zo betoogde hij, zullen de maatschappelijke kosten van de bezuinigingen hoger zijn dan de besparing door de bezuinigingen. Zijn conclusie wordt onderbouwd door het Engelse onderzoek waarover The Economist berichtte op 1 november jl. — anderen noemden dit ook al — en een recent artikel hierover in The Guardian. Dat onderzoek toont aan dat ingrijpende bezuinigingen op de rechtshulp kunnen leiden tot kostenstijgingen op andere beleidsterreinen van het ministerie van Justitie en op andere terreinen van de publieke sector.

In dat kader wil ik de minister ook vragen wat hij vindt van de uitkomst van het recente onderzoek, dat op verzoek van de Nederlandse Orde van Advocaten is opgesteld, dat als gevolg van de bezuinigingen de helft van de sociale advocatuur verwacht dat men binnen twee jaar de toga aan de wilgen moet hangen. Deelt de minister onze mening dat, zoals mijn partijgenoot Van Nispen het in de Tweede Kamer verwoordde, de bezuinigingen van de regering een kaalslag onder de sociale advocatuur veroorzaken? En zo nee, waarom niet?

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Wat bedoelt de heer Ruers met "de bezuinigingen"? Zijn dat de bezuinigingen die moet worden gerealiseerd door middel van de AMvB die nu voorligt en waarop de motie-Kox betrekking heeft? Of gaat het om de bezuinigingen die het gevolg zijn van de stelselvernieuwing waarover een wetsvoorstel is ingediend?

De heer **Ruers** (SP):
Het gaat over beide. Ik zie het als een geheel. We hebben al een aantal bezuinigingen gehad. Ik noemde al de 150 miljoen van de afgelopen jaren. Er loopt nu een aantal bezuinigingen en er komt nog een aantal bezuinigingen. Het geheel zie ik als de ontwikkeling die ons tot deze constatering brengt.

En, zo wil ik de minister vragen, als er binnenkort weinig of geen sociale advocaten meer zijn — in Engeland hebben wij die ontwikkeling al gezien — daarbij rekening houdend met het feit dat andere advocatenkantoren niet bereid of in staat zijn het werk van de sociale advocatuur over te nemen: waar kunnen de gewone burgers met een beperkt of minimaal inkomen dan terecht voor rechtshulp en hoe kunnen deze burgers hun zaak nog aan de rechter voorleggen? Dat wil ik graag weten. En hebben we dan niet precies de situatie bereikt, waar prof. Barkhuysen voor waarschuwt, namelijk dat de toegang tot het recht en de rechter een wassen neus is geworden?

Ook Bakker, voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, was kritisch. Volgens hem zijn de grenzen van de bezuinigingen bereikt. De wachttijden lopen weer op en de uitgaven stijgen meer dan verantwoord is. Met als gevolg dat een negatief vermogen in het verschiet ligt en de minister het tekort zal moeten aanvullen, aldus de Raad. Kan de minister aangeven om welk aanvullend bedrag het hier handelt en hoe deze extra uitgave wordt gedekt?

Her gerechtelijk bedrijf, zo hield Bakker ons voor, piept en kraakt. De werkdruk neemt nog steeds toe en er is extra geld nodig om de kwaliteit van de uitspraken te kunnen blijven garanderen. Graag verneem ik of de minister bereid is die extra middelen te verschaffen.

Mevrouw Van de Schepop, voorzitter van de NVvR, beklemtoonde dat een nieuwe en forse verhoging van de griffierechten grote onwenselijke gevolgen heeft voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en voor het functioneren van de gehele samenleving. Zij uitte ook ernstige bezwaren tegen de economische benadering van rechtspraak. De minister doet het voorkomen, zo zei zij, alsof rechtspraak een vorm van dienstverlening aan individuen is, een commodity, waarvoor een individuele burger wel of niet kan kiezen en waarvoor hij, als hij daarvoor gekozen heeft, een steeds hogere prijs moet betalen. De rechtspraak is in de opvatting van de NVvR een collectieve voorziening en een fundament voor een democratische rechtsstaat. Graag hoor ik van de minister of hij deze visie van de NVvR deelt.

Sprekend over de rechterlijke macht herinner ik de minister eraan dat het Leeuwarder Manifest een paar jaar geleden voor veel ophef heeft gezorgd. En terecht, want de teloorgang van de rechterlijke macht was nakend. De minister beloofde beterschap, maar daadwerkelijke vooruitgang is nog niet geboekt. Nog steeds is het zo dat de besturen van de rechtbanken een te grote invloed hebben op de rechters en hun werkwijze. En nog steeds wegen voor de minister de financiële belangen zwaarder dan de kwaliteit van de rechtspraak. Tegen die achtergrond wil ik ook graag de mening van de minister vernemen over de recente uitspraken van oud-raadsheer Mollema van het Hof Leeuwarden, een van de initiatiefnemers van het Leeuwarder Manifest. Hij levert kritiek op de interne verhoudingen binnen de rechterlijke macht en de rol van de bestuurders bij de gerechten. Volgens Mollema bestaat er een enorme kloof tussen de bestuurders en de medewerkers. Er is geen echte aandacht, zegt hij, voor wat er onder rechters leeft. De rechtspraak is hard op weg een technocratische organisatie te worden, net als het OM, waar de angst regeert. Aldus Mollema. Graag hoor ik de reactie van de minister hierop.

Hetzelfde beeld komt naar voren uit het Rapport visitatie gerechten 2014. Het rapport meldt dat snelle rechtspraak het eerste speerpunt is geworden, waaraan de doelstelling gekoppeld is dat in 2018 rechtszaken gemiddeld 40% korter duren dan in 2013. Velen hebben hun ernstige twijfels geuit over die doelstelling. In het NJB van 4 juli 2014 hebben prof. Ahsmann en voormalig President van de Haagse Rechtbank, Hofhuis, die doelstelling vakkundig gefileerd. Zij spraken van Haagse bluf. Mollema merkte over dit plan op dat het gepaard gaat met een bezuiniging van 120 miljoen, die al ingeboekt is, en dat elke wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt. Graag verneem ik van de minister of hij bereid is om voor een deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing van die ontwikkeling te zorgen.

In het debat van 24 november bracht de Consumentenbond naar voren dat door de aangekondigde bezuinigingsmaatregelen de toegang tot het recht op onaanvaardbare wijze beperkt wordt. Waar de overheid niet langer financiert, aldus de Consumentenbond, draait de rechtszoekende op voor de kosten van rechtsbijstand en is hij aangewezen op zelfredzaamheid om zijn recht te halen. De bond voegde eraan toe dat de drempels om de rechter in te schakelen voor de consumenten nu al veel te hoog zijn. Veel consumenten zien ervan af om naar de rechter te gaan, omdat de kosten niet opwegen tegen de mogelijke baten.

Ook stelde de Consumentenbond dat de staatssecretaris er terecht op heeft gewezen dat burgers zonder een effectieve rechtsbescherming het vertrouwen in de rechtsstaat en in de werking van ons maatschappelijk en economisch verkeer kunnen verliezen. Graag hoor ik de reactie van de minister hierop.

De oogst van het debat in dit huis van 24 november samenvattend, stel ik vast dat er over een breed juridisch terrein vele negatieve en verontrustende ontwikkelingen zijn. Ik zou derhalve graag van de minister horen hoe hij denkt de voornamelijk door de bezuinigingen veroorzaakte problemen op te lossen. En ik verzoek hem daarbij in concreto aan te geven waar hij de benodigde financiële middelen daarvoor denkt te vinden, hetzij binnen hetzij buiten de begroting.

Ik kom nu bij de begroting zelf. Het overheersende aspect van de begroting betreft de omvangrijke bezuinigingen. De begroting inzake rechtspleging en rechtsbijstand daalt in omvang van 1,49 miljard in 2014 naar 1,34 miljard in 2018, een bezuiniging van 150 miljoen, 10%. De begroting van het OM daalt met bijna 13%. Op de post toevoegingen rechtsbijstand wordt 27% wegbezuinigd. En bij het Juridisch Loket gaat het om een bezuiniging van bijna 10%. Over de gehele linie is sprake van kaalslag, afbraak. Eén opvallende afwijking van deze trend vinden wij echter bij de post Slachtofferhulp Nederland, SHN. De begroting van SHN wordt niet verlaagd, maar juist fors verhoogd, met 8 miljoen structureel per jaar. Een stijging van circa 30%, waarbij het aantal arbeidsplaatsen, fte's, stijgt van 320 naar 420. Daar

komt bij dat de activiteiten van SHN voor een deel het werk van het Juridisch Loket overlappen. Ik vind dat merkwaardig. Ik ben benieuwd naar de visie van de minister hierop. Verder wil ik de minister vragen hoe wij deze ontwikkeling moeten zien gelet op zijn voornemen om het Juridisch Loket als de verantwoordelijke instelling voor de eerstelijnsrechtshulp aan te wijzen. Dat zou betekenen dat er geld bij moet maar dat is in deze begroting niet opgenomen. Ik zie nog minder hoe dit is gedekt.

Ik kom tot mijn conclusie. Uitgaande van mijn inleidende opmerkingen en mijn ijkpunten moet ik vaststellen dat het beleid en de voornemens van de regering een aantasting vormen van de rechtsstaat, en daarmee van de democratie. Onoverkomelijk vinden wij daarbij de voorgenomen bezuiniging op de gefinancierde rechtshulp en de toegang tot het recht. Immers, de rechtszoekende burger wordt aan zijn of haar lot overgelaten en moet zijn problemen maar oplossen met zelfhulp, een foldertje, een website, het Juridisch Loket of een geschillencommissie. Voor de SP-fractie is dat niet acceptabel. Wij verzoeken de minister derhalve dringend om in ieder geval de voorgenomen bezuinigingen op de rechtshulp voor de komende jaren, 85 miljoen, in te trekken, althans op te schorten totdat de minister een betere onderbouwing voor de bezuinigingen heeft gegeven. Zo nodig overwegen wij daartoe een motie in te dienen. We zien met belangstelling de reactie en de antwoorden van de minister op onze vragen tegemoet.

☐

Mevrouw **Scholten** (D66):
Voorzitter. Wij zijn in de afgelopen week allen op verschillende manieren door de gebeurtenissen in Parijs geraakt. Zo goed als het belang van enerzijds weerbaarheid, anderzijds vrijheid van meningsuiting daarbij in het centrum van de aandacht staat, nu is onze aandacht gericht op het belang van de rechtshandhaving waaraan dit beleidsdebat een bijdrage kan leveren. Ik heb eerst een enkele begrotingsvraag, daarna wil ik namens mijn fractie in het bijzonder aandacht vragen voor het onderwerp gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang tot het recht. Dan gaat het over de aangekondigde bezuiniging van 85 miljoen. Mijn fractie maakt zich daar zorgen over.

Eerst een vraag over de griffierechten. Het voorstel daarover is nu in behandeling bij de Tweede Kamer. Mijn fractie is daar vooralsnog niet enthousiast over. Wij komen daarover nog met de minister te spreken. De vraag gaat over de tegenvaller van 19 miljoen vanwege de vertraging van de inwerkingtreding van het voorstel, dat nu op 1 juli 2015 in werking zal treden. Op bladzijde 28 van de memorie van toelichting staat dat dit besparingsverlies binnen de begroting van dekking wordt voorzien. Kan de minister toelichten waar deze 19 miljoen wordt gevonden? Dezelfde vraag geldt voor het verlies als gevolg van de bijstelling van de griffierechten met, naar ik meen, 13 miljoen, zoals in de tweede nota van wijziging staat. Kan de minister ook op dit punt toelichten hoe hij hiervoor dekking wil vinden?

Vervolgens een opmerking over de gesubsidieerde rechtsbijstand. In de memorie van toelichting is het zo enthousiast opgeschreven: "De eerste maatregelen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn gepland voor 1 januari 2015. De vernieuwing van het systeem brengt dit stelsel bij de tijd en vergroot de financiële beheersbaarheid ervan. Het levert tegelijkertijd een structurele besparing op van 85,1 miljoen per 2018. Met de stelselvernieuwing is een nieuwe balans gevonden in de taak van de overheid om zorg te dragen voor een rechtsbestel waarbinnen ook mindervermogenden voldoende gelegenheid hebben om te kunnen opkomen voor hun rechtsbelangen."

Deze tekst maakt nieuwsgierig. Wat betekent "bij de tijd"? Je kunt je afvragen: welke tijd? Wat bedoelt de minister ermee? Het begrip "tijd" heeft filosofische betekenis. Gaan wij een filosofische discussie aan over het begrip "tijd"? Beoogt de minister dat?

Ook de laatste volzin van de toelichting is spannend. Daar wordt gesproken over een nieuwe balans om ook minder vermogenden gelegenheid te bieden tot toegang tot het stelsel. Het roept de vraag op: hadden minder vermogenden die toegang dan niet en krijgen zij die toegang nu wel? Niets is minder waar. Die toegang was er wel, maar zal minder worden vanwege de besparing van 85 miljoen. Die besparing vindt plaats in drie stappen: de eerste van 26 miljoen via een beperking van de vergoedingen voor de advocatuur die zal ingaan per 1 februari 2015, de tweede van 43,3 miljoen via een bezuiniging binnen de eerste lijn door invoering van het noodzakelijkheidscriterium waaraan de zaak waarvoor de rechtzoekende rechtsbijstand wil, moet voldoen, en de derde van circa 15 miljoen door enkele wijzigingen in de sfeer van de eigen bijdrage en de vergoedingen. De twee laatste besparingen gaan in per 1 januari 2016, volgens de bedoeling van de bewindslieden.

De vraag zou kunnen zijn: waarom een bezuiniging in drie delen? Het antwoord weten wij; althans, ik vermoed wat het antwoord zal zijn. In de zomer van 2013 heeft de staatssecretaris het volledige pakket aan maatregelen voorgelegd aan de Raad van State. Deze heeft in september 2013 in zijn advies gewezen op het risico dat het pakket het recht op toegang tot de rechter, dat voortvloeit uit de Grondwet, het EVRM en het Europees Handvest van de Grondrechten, ernstig zou kunnen belemmeren. In reactie daarop heeft de staatssecretaris het plan in delen geknipt. De eerste AMvB, waarin de vergoedingen voor de advocatuur worden beperkt, zal per 1 februari 2015 in werking treden. Uitgangspunt voor de besparing is dat het stelsel kwalitatief hoogwaardig blijft en in voldoende mate EVRM-proof, zeggen de bewindslieden. De reden voor de besparing is dat sinds 2002 de kosten van rechtsbijstand schrikbarend zijn gestegen, van €300 miljoen naar bijna €500 miljoen in 2012.

Tijdens de hoorzitting in november 2014 spraken vertegenwoordigers uit het veld, zoals de deken van de Orde van Advocaten, de voorzitter van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de voorzitter van de Vereniging van Strafrechtadvocaten grote zorgen uit. De algemene conclusie was gelijk aan die van de Raad van State: de bezuinigingen zouden de toegang tot het recht voor de doelgroep aanzienlijk bemoeilijken.

Eerst een paar cijfers, voor zover wij daarover beschikken. De stijging van de kosten noemde ik al. Van 300 miljoen in 2002 tot 485 miljoen in 2012. Dat is inclusief de kosten voor het Juridisch Loket vanaf 2004, toen dit loket werd ingesteld, en inclusief de tolk- en vertaalkosten vanaf 2006, volgens opgave van de bewindslieden. De overige cijfers, bijvoorbeeld over het aantal toevoegingen, heb ik uit gehaald de

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, een jaarlijks onderzoek van de Raad voor Rechtsbijstand. In 2013 zijn 453.000 toevoegingen afgegeven. Ten opzichte van 2012 is dit aantal nauwelijks toegenomen. Daarvoor wel; in 2000 waren het er 300.000. De grootste stijging vond plaats tussen 2005 en 2006, toen de juridische loketten werden geopend. Het aantal gebruikers daalt licht; ongeveer 35,8% van de bevolking maakt gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. 80% daarvan heeft een sociale uitkering. Zij betalen voor het merendeel een eigen bijdrage.

Het aanbod van rechtsbijstandverleners is goed, ook in kwalitatief opzicht, wordt in de monitor gezegd, ondanks eerdere kortingen op de vergoedingen voor deze groep. Het gaat om circa 7.500 van de 17.000 op het tableau gestelde advocaten die zich met de gesubsidieerde rechtsbijstand bezighouden. Daaronder vallen ook mediators die in de gesubsidieerde rechtsbijstand een rol zijn gaan spelen. Dit alles volgens de gegevens uit de monitor. Daaruit kan worden opgemaakt dat het systeem voldoet. De klanttevredenheid is gemiddeld goed.

Op verzoek van de Orde van Advocaten heeft het bureau Ipsos onderzoek gedaan onder de rechtsbijstandverleners. Daaruit spreekt iets anders. Door de eerdere bezuinigingen dalen de omzetten. Cliënten worden geweigerd omdat de opbrengsten niet meer opwegen tegen de bestede uren. Stagiaires worden niet meer aangenomen. Sluiting van kantoren dreigt.

De vraag naar de oorzaken van de stijging van het gebruik en de vraag waarom er meer toevoegingen worden verstrekt, ondanks de verlaging in de vergoedingensfeer, worden in de genoemde monitor noch in enig ander onderzoek beantwoord. Wordt de samenleving mondiger, is men minder in staat om geschillen zelf op te lossen, is de wetgeving op grond waarvan conflicten ontstaan te gecompliceerd geworden? Worden toevoegingen lichtvaardig verstrekt? En wat is lichtvaardig? Wij weten het niet, want het is niet onderzocht.

In de brieven van de staatssecretaris over dit onderwerp staat het antwoord niet. Daarin staat alleen dat het stelsel te duur is en dat de regering een bezuiniging voorstelt van circa 25% van het totale kostenpakket, in de hoop dat er dan 25% minder gebruik van wordt gemaakt. Die bezuiniging komt bovenop eerdere bezuinigingen van 50 miljoen, nog eens 50 miljoen en 15 miljoen in de afgelopen jaren. Hebben die bezuinigingen het beoogde effect gehad? Ook dat weten wij niet. Ik wil hiermee maar duiden hoe arbitrair het percentage van 25 is. Uit bezuinigingsoverwegingen zou dit percentage evengoed zonder nader onderzoek kunnen worden toegepast op de kosten van de rechterlijke macht of op de kosten van elke andere door de overheid uit algemene middelen betaalde dienst, zonder nader onderzoek naar de haalbaarheid van een dergelijke bezuiniging of naar het daardoor effectiever worden van het systeem.

Gelet op het voorgaande zou mijn fractie graag de vragen naar de oorzaken van de kostenstijgingen op alle fronten beantwoord willen zien. Zijn de eigen bijdragen afgenomen? Is de stijging toe te schrijven aan bepaalde rechtsgebieden? Zo ja, welke? Valt daarvoor een oorzaak aan te wijzen? Zijn de vergoedingen aan de rechtsbijstandverleners, ondanks dat daarop al is afgeroomd, te hoog? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de effecten van de eerdere bezuinigingen in de vergoedingensfeer en de eigenbijdrageregeling? Wat zijn de effecten op de dienstverlening van de rechtsbijstandsverleners? Worden de toevoegingen lichtvaardig verleend? Is de staatssecretaris bereid, een dergelijk onderzoek te laten verrichten, waarna op basis van de uitkomsten van dat onderzoek wordt nagegaan of de voorgestelde maatregelen aan de bezuinigingsdoelstelling zullen en kunnen voldoen? Dan bedoelen wij een grondig en onafhankelijk onderzoek. Van daaruit kan namelijk een visie op het stelsel worden ontwikkeld. Mijn fractie hecht grote waarde aan een dergelijk onderzoek. Zij is dan ook benieuwd naar het antwoord. Ik herhaal: wij hechten daaraan grote waarde. Wij overwegen hierover ook een motie in te dienen.

Voorzitter, de overheid heeft de verantwoordelijkheid om de burger, ook de minder vermogende, toegang tot het recht te verlenen. De regering weet dat daarbij de criteria volgens de door het EHRM ontwikkelde jurisprudentie leidend zijn. De essentie is dat het recht op toegang tot het recht en tot de rechter niet mag worden aangetast. De Staat dient te voorzien in een stelsel waarbij advocaten van voldoende kwalitatief niveau beschikbaar zijn. Daarnaast spelen criteria als de eigen vermogenspositie van de rechtzoekende, het belang van de zaak en de kans op succes in de zaak een rol. Dat laatste mag niet door het juridisch loket worden beoordeeld, maar door een rechter, stelt de Straatsburgse jurisprudentie. De moeilijkheid is dan weer wel dat de rechtzoekende eerst moet gaan procederen bij de rechter om voor een toevoeging in aanmerking te kunnen komen. Dat wordt een vreemde situatie. Hoe lossen we dit op? Ik heb dan nog niet eens alle criteria genoemd.

In het wetsvoorstel dat tot de stelselherziening moet leiden, wordt een poortwachter ingevoerd die bij elk verzoek om rechtsbijstand het noodzakelijkheidscriterium moet gaan hanteren. De poortwachter krijgt dus de sleutel in handen van het hek dat toegang geeft tot de gesubsidieerde rechtsbijstand. Wij spreken hierover nog, dus ik ga hier niet verder op in. Ik wijs alleen op de Bureaus van Consultatie, die we in de jaren zeventig hebben gehad. Zij hanteerden toen precies deze situatie. Ik zie dus het beeld voor me van de slinger van een klok die heen en weer slaat. In die tijd zei het Bureau van Consultatie, dat in de toekomst de poortwachter wordt, tegen een vrouw die bij het bureau kwam om van echt te scheiden: "Toe mevrouwtje, waarom zo'n haast? Probeert u het nog een jaartje". Zij kreeg daarom geen toevoeging. Wil de minister terug naar die tijd? Ik krijg hierop graag een reactie. Het nieuwe noodzakelijkheidscriterium dat de minister in de nieuwe wet wil opnemen, lijkt als twee druppels water op het in 1975 afgeschafte systeem van de Bureaus van Consultatie. Ik snijd nog twee punten aan, hoewel ik weet dat ik over mijn spreektijd heen ben. Ik vind ze belangrijk. De conceptrichtlijn voor Eerste Hulp bij Arrestatie komt eraan. Daarin wordt voorzien in rechtsbijstand door een advocaat aan een verdachte in een zo vroeg mogelijk stadium. De lidstaten zullen daartoe worden verplicht. In de Brusselse onderhandelingen blijkt Nederland niet voorop te lopen vanwege het kostenplaatje. Graag hoor ik van de bewindslieden hoe zij hier in staan. Hebben de bewindslieden al enig idee hoe het financiële aspect daarvan wordt aangepakt?

Mijn laatste punt kwam gisteren ter beschikking. Gisteren heeft advocaat-generaal Fokkens aan de minister van Veiligheid en Justitie een rapport over de praktijk van de ZSM-beschikkingen aangeboden. Ik heb dat rapport van de

nieuwssite van de Hoge Raad gehaald. Kort samengevat is er in dat rapport onderzocht hoe het traject loopt. De procureur-generaal is daarover ernstig bezorgd. Hij zegt dat ten minste 8% van de zaken die in de ZSM-lijn worden afgewikkeld, op bewijsrechtelijk terrein nogal kwestieus zijn. Ik realiseer mij dat het rapport heel recent is, waardoor de minister het misschien nog niet gelezen heeft. Toch nodig ik hem uit om daarop een eerste reactie te geven. De advocaat-generaal zegt immers dat het om dingen gaat waarin de rechtsstaat heel duidelijk en zorgvuldig moet functioneren. Blijkt dit soort dingen uit te komen en te realiseren, dan is dat heel ernstig. Ik krijg dus graag een reactie van de minister.

Voorzitter: **Linthorst**

☐

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Voorzitter. Het bewaken van de rechtsstaat is een kerntaak van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het is daarom ook gepast om hier kort stil te staan bij de afschuwelijke aanslag op Charlie Hebdo en daarmee ook op onze persoonlijke vrijheden. Juist in deze situaties moet en kan een rechtsstaat zijn waarde bewijzen. Het is daarom zaak dat maatregelen ter bestrijding van onze vrijheden de rechtsstaat juist doen versterken en niet doen afbrokkelen. Dat is onze hartenkreet aan deze bewindslieden.

Het gebeurt niet vaak dat de Eerste Kamer de justitiebegroting plenair behandelt. Daar is nu echter alle reden toe. Alarmerende berichten van het afgelopen jaar vanuit de rechterlijke macht, de rechtshulpverleners en de politie duiden op een toenemend ongemak in het veld. Verschillende deskundigen die hier vorig jaar in de senaat gehoord zijn, waarschuwden voor een beperkte toegang tot het recht en een aantasting van de rechtsstaat. Dat zijn grote woorden, maar het zijn dan ook grote zorgen.

Een van de zorgen is dat de betrokken spelers in het veld zich slecht gehoord voelen. De minister en de staatssecretaris lijken zich weinig aan te trekken van deze fundamentele kritiek en zetten hun beleid ongehinderd voort. Dat is precies de reden voor het begrotingsdebat hier. Het bewaken van de rechtsstaat en de toegang tot het recht behoren tenslotte ook tot de kerntaak van onze senaat.

Mijn fractie grijpt deze behandeling niet aan om het debat in de Tweede Kamer nog eens dunnetjes over te doen. In mijn bijdrage zal ik mij dus ook hoofdzakelijk beperken tot de onderwerpen die raken aan de toegang tot het recht en de rechter. Ze hebben betrekking op enkele ontwikkelingen in het recht, maar vooral op de dreigende bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand en de verhoging van de griffierechten. Tot slot wil ik graag stilstaan bij enkele andere aspecten die met de rechtsstaat te maken hebben, waaronder de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten.

Mijn fractie constateert dat de tendens om de toegang tot de rechter te beperken door dit kabinet verder is versterkt. In het strafrecht zien we dat het OM steeds meer de rechtsprekende functie overneemt. Ik sluit me dan ook graag aan bij de vraag van mevrouw Scholten over de ZSM-zaken en hoe deze nu uitpakken. Ook verdwijnen zaken onder de strafrechter omdat de straffende overheid steeds actiever in het bestuursrecht opereert. In dat regime krijgt een burger echter niet de procedurele waarborgen die in het strafrecht speciaal voor verdachten is ontworpen. In het bestuursrecht zien we de zorgelijke ontwikkeling dat burgers minder inspraakmogelijkheden hebben ten aanzien van besluiten die hen aangaan. Het permanent worden van de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet zet belangengroepen buitenspel. Zij worden meer afhankelijk van de bereidheid van het openbaar bestuur om op zorgvuldige wijze met hun mening en belangen rekening te houden, in plaats van dat zij dit kunnen eisen via de rechter.

Deze inperking staat in schril contrast met de toenemende rol die burgers in strafrechtelijke procedures krijgen wanneer zij slachtoffer zijn. Deze staatssecretaris heeft zelfs het voorstel gelanceerd om het spreekrecht van deze burgers uit te breiden met een oordeel over de op te leggen strafmaat, een maatregel waartegen deskundigen ernstige bedenkingen hebben geuit. Kan de minister uitleggen hoe hij de rol van burgers in de gerechtelijke procedures eigenlijk ziet? Wanneer dienen hun belang en opvatting expliciet een rol te krijgen in een procedure, en wanneer kan deze kennelijk ingeperkt worden? Mijn fractie ziet op dit moment geen consistente lijn en is daarom benieuwd naar de achterliggende visie.

De toegang tot het recht en tot de rechter worden momenteel echter vooral bedreigd door de voorstellen in deze begroting om forse bezuinigingen door te voeren in de gefinancierde rechtsbijstand. Bezuinigingen op de rechtsbijstand verhogen de financiële drempel, vooral voor mensen met lage inkomens. Niet minder dan de rechtsgelijkheid tussen mensen staat hierdoor op het spel. Immers, vermogende mensen kunnen de toegang tot de rechter kopen, maar minder vermogenden zullen bij gebrek aan middelen moeten berusten in een geschil of in een bestuursrechtelijke beslissing.

Tijdens het debat over de staat van de rechtsstaat is een door mij ingediende motie aangenomen, waarin de Kamer overweegt dat de gewaarborgde toegang tot de rechter een wezenlijk onderdeel vormt van de rechtsstaat, dat er Kamerbreed zorgen bestaan over die toegang als gevolg van de aangekondigde bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand en verdere verhoging van de griffierechten, en waarin de regering wordt verzocht te waarborgen dat de toegang tot de rechter voor iedereen leidend is bij een mogelijke aanpassing van het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand en het stelsel van de griffierechten. De vraag is nu of dit daadwerkelijk gebeurt.

Ons bereiken alarmerende berichten over de consequentie van de bezuinigingen. De huidige drempels leiden al tot vraaguitval. In de afgelopen jaren zijn er al veel gaten in het systeem van rechtsbijstand gevallen en een korting van 25% op het totale budget gaat hoe dan ook ten koste van de toegang tot de rechter. Die kosten zijn vier jaar geleden voor rechtzoekenden al flink verhoogd. In familiezaken, waar de eigen bijdrage praktisch is verdubbeld, zal degene met de zwakste positie het meest gedupeerd worden. Sinds vorig jaar de laagste bijdrage is verhoogd, hebben duizenden rechtzoekenden inmiddels al afgezien van rechtsbijstand. Daarbij moeten we ook nog eens bedenken dat het aantal mensen dat recht zou hebben op rechtsbijstand in verband met de economische crisis alleen maar groter is geworden. Dat komt enerzijds door de lagere inkomsten en anderzijds door de toename van geschillen als gevolg daarvan. Dit praktisch onneembare obstakel voor rechtzoe-

kenden leidt tot het afsnijden van toegang tot de rechter en daarmee ook tot verslechtering van hun rechtspositie.

Omdat zaken niet goed begeleid worden, heeft dit ook andere gevolgen, namelijk kwaliteitsvermindering van de rechtspraak en stijging van andere budgetten, zoals die van het jeugdrecht, het strafrecht, de schuldsanering, het arbeidsrecht en het sociaal zekerheidsrecht. Dat verzin ik niet, maar dat is al in 2013 door EconoVision vastgesteld, zo meldt de vFAS. De effecten van de eerder ingevoerde drastische bezuinigingen op de rechtsbijstand in Engeland bevestigen deze conclusies. Waarom leren wij daar niet van? We kunnen het tij nu nog keren. De effecten in Engeland laten perfect zien dat door het gebrek aan deskundige begeleiding relaties verder escaleren en zo juist juridiseren, of leiden tot dure professionele bemoeienis van andere instellingen.

Advocaten hebben, anders dan soms geframed wordt, een de-escalerend effect. Ze verwijzen vaak door naar een mediator of zijn zelf mediator. Het voordeel van advocaten is dat zij kunnen beoordelen of mediation zinvol is. Zaken lenen zich daar nu eenmaal niet altijd voor, omdat mediation slechts op vrijwillige basis kan. Het standpunt van de staatssecretaris dat mediation een aanvaardbaar alternatief is voor de vrije toegang tot de rechter en voor bijstand door de advocatuur gaat daarom dus ook niet op. Het WODC-rapport Hulp bij juridische problemen laat zien dat ook een verplichte rechtsbijstandsverzekering geen garantie biedt voor adequate rechtshulp, en ook vele nadelen kent.

Ten slotte zijn de bezuinigingen ook desastreus voor de bedrijfsvoering van sociale advocatenkantoren. Hun incassorisico stijgt significant en ook de afschaffing van de indexering van de vergoeding in de komende vier jaar zal hen hard raken, terwijl tegelijkertijd de kosten in verband met specialisatie, opleiding en het toezicht zullen stijgen. Een deel van hen zal de deuren sluiten of, zoals de NOVA nu al observeert, als eenpitter verder gaan. Deze laatste ontwikkeling staat haaks op de wenselijkheid om de kwaliteit juist te verhogen. Bovendien constateert de NOVA dat deze kantoren erg huiverig zijn om advocaat-stagiaires in loondienst te nemen. In de afgelopen vier jaar is dit aantal al verlaagd met 10%. Er is een vergrijzing waarneembaar, en door al deze factoren zal de beroepsgroep nog verder krimpen.

Als het landelijk dekkende netwerk van deze kantoren afbrokkelt, vormt dat een volgende belemmering voor de toegang tot de rechter. De sociale advocatuur is bovendien een vak apart. Dat hebben we hier bij de hoorzitting ook heel nadrukkelijk gehoord. Erkent de staatssecretaris dat eigenlijk wel? Ziet hij het werkelijk alleen als een ondernemerskeuze? Of erkent hij dat de sociale advocatuur een onmisbare schakel is voor de toegang tot het recht? En wat doet hij om dat aantal sociale advocaten op peil te houden? Hoe staat het met de in 2010 toegezegde herijking van zaaksgewichten in het strafrecht, die nu nog steeds gebaseerd zijn op statistisch onderzoek uit 1995? Wat doet de overheid zelf om het aantal rechtszaken tegen de overheid te beperken? Het is nog veel te moeilijk om een geschil buitenrechterlijk op te lossen. Gammele gelegenheidswetgeving loopt ook weer vaak op procedures uit. Uitgerekend in bestuurszaken nemen de griffierechten met maar liefst 500% toe.

Ook deze maatregel, de verhoging van de griffierechten, zal met name minder draagkrachtigen afhouden van een gang naar de rechter. Het Nederlands Juristenblad becijferde de te verwachten effecten. Die zijn niet gering. Het is geen kwestie van een vrije keuze die burgers altijd hebben om al dan niet een rechtszaak te beginnen. Vaak moet men wel, bijvoorbeeld bij een ontslag, bij de weigering van een bouwvergunning of als men gaat scheiden en men kinderen heeft. Tenslotte verplichten wij in het laatste geval een gang naar de rechter en een ouderschapsplan.

Wat betekent de cumulatie van deze maatregelen voor de naleving van artikel 6 EVRM, dat eenieder toegang tot de onafhankelijke rechtspraak garandeert? En wat is volgens de regering de implicatie van artikel 47 van het EU-Handvest van de Grondrechten? Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat maatregelen of de cumulatie daarvan er niet toe mogen leiden dat burgers afzien van een gang naar de rechter. Dat begint er hier toch aardig op te lijken. Welke criteria hanteert de regering hier eigenlijk voor? Wanneer is er in haar ogen wel sprake van het afhouden van een procedure? Hoe toetst en monitort de regering dat? Het is een te precair recht om deze maatregelen in te voeren en dan maar te zien hoe het loopt. Vooraf zou toch de waarborg moeten kunnen worden gegeven dat de toegang niet in gevaar komt?

Kortom, de regering speelt met vuur door domweg te bezuinigen en daarmee de toegang tot het recht voor een grote groep mensen te frustreren. Er ontbreekt een visie op de toegang tot het recht en de gefinancierde rechtsbijstand en er wordt nog steeds voortgeborduurd op een systeem van twintig jaar geleden. Ook met de staccatowetgeving zelf maakt de regering de toegang tot het recht moeilijker en de begeleiding door deskundige advocatuur alleen maar belangrijker. De regering steekt echter op geen enkele manier de hand in eigen boezem. Met een bezuiniging die het kabinet gemakkelijk elders zou moeten kunnen oplossen, zet het nu een vitaal deel van onze rechtsstaat op het spel. Wij doen derhalve hierbij een dringende oproep om deze desastreuze ontwikkeling te keren nu het nog kan.

Tot slot vraag ik aandacht voor een drietal andere aspecten.

Al stelt een rechtsstaat hoge eisen aan onderhoud en waakzaamheid, wij zijn wel bevoorrecht om erin te wonen. Veel vluchtelingen op zoek naar bescherming kunnen daar alleen maar van dromen. Onze rechtsstaat heeft zich echter gebonden aan internationale verplichtingen ten aanzien van deze mensen. Cynisch genoeg moeten veel Syrische en Eritrese vluchtelingen nu eerst hun leven riskeren tijdens gevaarlijke tochten, voordat zij op een bestemming aanbelanden waar zij bescherming kunnen krijgen. In de regio en de transitlanden vinden zij vaak geen adequate opvang en veiligheid. De reddingsoperatie Mare Nostrum heeft vorig jaar ruim 160.000 vluchtelingen uit zee gered. De EU heeft echter op dit moment niet meer dan een derde Frontexcapaciteit ter beschikking willen stellen. De operatie Triton zal bovendien niet op volle zee actief zijn, terwijl daar de meeste mensen om het leven komen. Daarom stel ik de volgende vraag. Als blijkt dat de operatie Triton ontoereikend is om de vluchtelingen te redden, is de staatssecretaris dan bereid om uitbreiding te steunen, ook in materieel opzicht?

Voor het kerstreces heeft de Kamer indringende vragen gesteld over de weigering van de staatssecretaris om de

heldere uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten uit te voeren, terwijl een resolutie van het Comité van Ministers niets kan afdoen aan de geldingskracht van deze uitspraak. De Kamer wees bovendien op de resolutie van het Comité van een aantal jaren geleden inzake de huisvesting van kinderen in Nederland. In die resolutie heeft het Comité al verklaard dat Nederland de plicht heeft om te voorkomen dat ongedocumenteerden, in het bijzonder minderjarigen, zonder voorzieningen op straat belanden. Het Comité van Ministers deed daarmee in feite al een algemene uitspraak, dus waarom wachten op een bevestigende politieke resolutie over een uitspraak die inhoudelijk onaantastbaar is?

Het uitstel van de uitvoering van die uitspraak toont erg veel trekken van een uitsteltactiek, om de coalitie heel te houden tot de Statenverkiezingen. Hoe het ook zij, mijn fractie acht dat uitstel onacceptabel. Nederland is een van de rijkste landen ter wereld. Daar horen geen mensen op straat te slapen. Gemeenten, die al grof moeten bezuinigen op een heleboel overgehevelde zorgtaken, hebben hiervoor geen eigen middelen. De gemeente Amsterdam is veroordeeld tot het bieden van huisvesting, kleding en voedsel tot na het aannemen van de resolutie van het Comité van Ministers, en de Centrale Raad van Beroep heeft al gesteld alle soortgelijke verzoeken om een voorlopige voorziening te zullen toewijzen. Wij kunnen dus een hausse aan procedures verwachten.

Het is toch vreemd dat gemeenten nu gedwongen zijn een uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten uit te voeren, terwijl juist het Rijk Nederland gebonden heeft aan het Europees Sociaal Handvest en, via het Facultatief Protocol, aan de collectieve klachtenprocedure. Is het daarom niet logisch dat het Rijk de gemeenten moet compenseren voor de uitvoering van deze voorzieningen? Of wacht de staatssecretaris liever totdat de gemeenten hem daadwerkelijk voor de rechter hebben gesleept? Bovendien heeft de vreemdelingenrechter op 23 december jongstleden bepaald dat het Rijk ook zelf gehouden is om huisvesting, kleding en voedsel te verstrekken. De houding van de staatssecretaris begint toch steeds duidelijker op obstructie van de rechtsstaat te lijken.

De rechter heeft in zijn uitspraak van december ook laten merken zich te storen aan de weerspannige houding van de staatssecretaris op dit punt. Wij kunnen dus voorspellen dat veel zaken zullen worden aangespannen, die allemaal zullen worden gewonnen. Obstructie leidt in dit geval tot procedures, tot ongeloofwaardigheid van de rechtsstaat en concreet tot mensonwaardige situaties. Graag horen wij van de staatssecretaris waarom hij de zaak blijft uitstellen en of het niet beter is, juist ook in lijn met de nationale uitspraken, om onmiddellijk over te gaan tot uitvoering.

Mijn laatste punt markeert de geloofwaardigheid van de rechtsstaat. Als wij staan voor onze handtekening onder mensenrechtenverdragen, moeten wij juist willen dat burgers deze rechten kunnen inroepen tegenover hun regering. Dat was ook de intentie van het kabinet toen het Facultatief Protocol werd getekend bij de VN-verdragen voor economische sociale en culturele rechten, voor gehandicapten en voor kinderen. Al jaren wacht het parlement op de mogelijkheid deze protocollen te kunnen ratificeren, maar het kabinet draalt. Bijna een jaar geleden heeft deze Kamer via een motie opgeroepen tot snelheid. Wij hebben vaak gerappelleerd, maar wij krijgen geen voorstel tot ratificatie te zien, zelfs geen argumenten op grond waarvan daartoe niet zou kunnen worden overgegaan. Ook krijgen wij er geen inzicht in wanneer dat wel zal gebeuren. Daarom doen wij nu opnieuw een dringende oproep aan de regering om de motie onverkort uit te voeren en de ratificatievoorstellen zo snel mogelijk voor te leggen. Graag ontvangen wij een duidelijke reactie.

☐

De heer **Holdijk** (SGP):
Mevrouw de voorzitter. Voorstellen tot bezuiniging kunnen in het algemeen gesproken op weinig of geen applaus rekenen, althans niet bij degenen die de gevolgen ervan direct of indirect vrezen te ondervinden. Winst verdeelt altijd een stuk gemakkelijker dan verlies. Niettemin is het zinvol en voor de overheid een plicht om kritisch te kijken naar de uitgaven. Daar kunnen zeer wenselijke saneringen uit voortvloeien, eventueel ten bate van andere uitgaven, maar het is eigenlijk een normaal verschijnsel te noemen dat in eerste instantie verzet rijst tegen voorgenomen bezuinigingen.

Onderwerp van debat vandaag is de vaststelling van de begroting van Veiligheid en Justitie, alsmede de voorgenomen bezuinigingen op de rechtsbijstand en de in het conceptwetsvoorstel betreffende de griffierechten voorgestelde aanpassingen. Tot deze in sommiger ogen misschien wat prozaïsche onderwerpen zou ik mij willen beperken. Ik mag mijn bijdrage trouwens mede namens de ChristenUnie-fractie uitspreken.

Mijn uitgangspunt is dat ons rechtstelsel rechtvaardige en effectieve oplossing van geschillen tegen de laagst mogelijke kosten dient te garanderen. Het gaat dan niet primair om de gang naar de advocaat en naar de rechter, maar om de toegang tot het recht. Proceskosten stijgen zowel door verhoging van onder andere de eigen bijdragen gesubsidieerde rechtshulp als door verhoging van de griffierechten. Dat hebben beide kostenfactoren gemeen, maar het is wel zaak om helder onderscheid tussen die twee te maken. De kosten van rechtsbijstand zijn de afgelopen 12 jaar met 85 miljoen euro toegenomen. De beoogde structurele bezuiniging op dit punt bedraagt per 2018 eveneens 85 miljoen euro. De griffierechten voor civiele zaken en kantonzaken zijn sinds 2010, als ik mij niet verteld heb, zes keer verhoogd. Overigens blijkt dat de zelfredzaamheid van de burger bij het oplossen van zijn conflicten tamelijk groot is. In 96% van de gevallen lost hij ze zelf op en slechts in 4% van de gevallen moet de rechter eraan te pas komen. Desondanks had het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een bereik van 35,8% van de Nederlandse bevolking. 60% van het stelsel wordt gebruikt tegen de Staat.

De rechtsstaat is een kostbaarheid die zorgvuldig moet worden bewaakt en bewaard. Dat bewaren vindt niet plaats in een brandkast of een museum, maar moet plaatshebben in de hitte van de politieke strijd van alledag. Belangrijker nog is dat het fundament van oorspronkelijk christelijke waarden en deugden daarbij wordt onderhouden. Bij een rechtsstaat past een goede en voor iedereen in principe toegankelijke rechtspraak. Vanuit het opzicht van een publiek goed moet de rechtspraak uit de algemene middelen worden bekostigd. Ik maak nu eerst enkele opmerkingen over de rechtsbijstand om vervolgens aandacht te besteden aan de griffierechten.

De oorzaken van de stijgende kosten van rechtsbijstand zijn divers, maar de voornaamste is wellicht de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving in wat wij de sociale rechtstaat c.q. verzorgingsstaat zijn gaan noemen, met de daaruit onvermijdelijk voortvloeiende bureaucratisering en juridisering. Dat draagt er niet weinig toe bij dat meer dan de helft van de procedures wordt gevoerd tegen de overheid, zowel straf- als bestuurszaken. Als ik de voorstellen goed heb begrepen, gaat de eerste lijn, wanneer de overheid zelf partij in een geschil is, toetsen of men een procedure tegen de overheid mag voeren: de zogenoemde poortwachtersfunctie, al dan niet bij het Juridisch Loket. Niet-rechtsbijstandgerechtigden zouden volgens het voorstel geen toegang meer krijgen tot de eerstelijnsvoorziening. Dat roept de vraag op of het bestaan van een alternatieve voorziening voldoende grond vormt om rechtzoekenden de facto de toegang tot de rechter te ontzeggen. Artikel 17 van de Grondwet, waartoe ik mij nu maar beperk, garandeert dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent, wat overigens niet betekent dat het recht op toegang tot de rechter een absoluut recht is.

Van vele kanten, ook vanochtend, heeft het verwijt geklonken dat het departement geen visie heeft op wat in een rechtsstaat fatsoenlijke rechtsbijstand is en dat de uitgangspunten van het departement voor de nu voorgestelde stelselherziening niet deugen. Die opvatting is door de Nederlandse Orde van Advocaten met een zevental argumenten onderbouwd. Naar ik aanneem, zal het departement deze verwijten noch naast zich neerleggen, noch onweersproken laten. Graag hoor ik hier nog eens in het kort wat de visie van de regering dan wel is.

Ik ga nu in op de griffierechten. Een griffierechtenverhoging kan niet gerechtvaardigd worden enkel door bezuinigingsdoelstellingen of om gaten in de begroting te dichten. Griffierechten kunnen een te rechtvaardigen drempel zijn tegen lichtvaardig procederen en kunnen een bijdrage zijn in de kosten van de rechtspraak, maar mogen zeker niet de kostprijs te boven gaan. Bij sommige kantonzaken is dit echter reeds het geval en lopen de griffierechten volledig uit de pas. Ongeveer 75% van de handels- en kantonzaken wordt bij verstek afgedaan. Het systeem van griffierechten zou eigenlijk een onderscheid dienen te maken tussen verstekzaken — dat zijn verreweg de meeste incassovorderingen — en zaken op tegenspraak. Spreekt deze gedachte de bewindslieden aan, vanuit mijn vertrekpunt dat griffierechten de kostprijs niet mogen overschrijden? De instroom van dit type zaken, dus handels- en kantonzaken, is toch wel opmerkelijk teruggelopen. De griffierechten voor de categorie tussen €500 en €1.500 is weliswaar bij tweede nota van wijziging verlaagd, maar de eerstvolgende categorie wordt extra aangeslagen, nota bene met 50%. Is er geen goede reden voor een extra staffel in dit soort zaken?

Er is in de periode 2009-2013 onderzoek gedaan naar de feitelijke ontwikkeling van het effect van de verhoging van de griffierechten op de instroom van civiele zaken en/of handelszaken. Het is onduidelijk welk specifiek effect die verhoging heeft gehad op de daling van het aantal zaken. Nogmaals: anders dan bij de rechtsbijstand gaat het bij de griffierechten uiteraard wél om de toegang tot de rechter c.q. de rechtspraak, niet weinig ook doordat het griffierecht via kostenveroordeling altijd wordt betaald door de verliezende partij, ook als deze zelf als natuurlijk persoon een laag griffierecht verschuldigd is geweest. De verhouding tussen inkomen en kosten bij de laagste inkomens zou ertoe hebben geleid dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat een griffierecht van €112 een belemmering inhoudt voor onvermogenden. Onderkent de regering de mogelijke consequenties van deze uitspraak?

Tot slot. De voorgenomen stelselherziening rechtsbijstand vergt een politieke afweging, waarbij grondwettelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen niet opzij gezet kunnen worden. Van het legitieme doel om noodzakelijke bezuinigingen door te voeren is geen enkel rechtsgebied of overheidstaak ten principale uitgesloten. Let wel: ik spreek over noodzakelijke bezuinigingen. Het vergt een politiek oordeel over de vraag waar en in welke mate op de afzonderlijke terreinen de bezuinigingen zullen neerslaan.

Gaarne zie ik een reactie op mijn beschouwingen en vragen van de zijde van de regering tegemoet.

De vergadering wordt van 13.03 uur tot 20.00 uur geschorst.

Voorzitter: Broekers-Knol

☐

Minister **Opstelten**:
Voorzitter. Ik dank de leden van de senaat, ook namens de staatssecretaris, voor hun bijdrage in eerste termijn. Voor ik aan mijn termijn begin, wil ik graag, net als de voorzitter en enkele leden vanochtend deden, kort stilstaan bij wat zich afgelopen week heeft afgespeeld in Parijs. Afgelopen woensdag raakte een verschrikkelijke aanslag Frankrijk in het hart. De vrijheid van de pers kwam onder vuur te liggen, en daarmee onze democratie en de waarden waarvoor wij staan. Vele doden en gewonden zijn te betreuren, onder wie cartoonisten, journalisten en politiemensen. Bij de klopjacht op de daders en de gijzeling in de joodse supermarkt vielen nog meer slachtoffers. In totaal gaat het om zeventien dodelijke slachtoffers en vele gewonden. Ik weet zeker dat ik namens ons allemaal spreek als ik zeg dat onze gedachten bij de slachtoffers, de gewonden, de nabestaanden en hun naasten zijn. De daders hebben niet kunnen ontkomen aan de arm van de wet. Een sterk politieoptreden maakte een einde aan drie dagen van terreur en angst. En zo hoort dat in een rechtsstaat.

De laatste maanden zagen wij meer aanslagen. Ook België, Canada en Australië werden het doelwit van religieuze fanatici. Wat moet de democratische rechtsstaat doen als hij wordt aangevallen? Hij moet zich wapenen tegen diegenen die zich tegen onze democratie keren. Nieuwe maatregelen zijn zeker nodig. Zij moeten proportioneel en in balans met onze Grondwet zijn, want juist als het gaat om het bestrijden van terreur komen veiligheid en justitie samen. De afgelopen dagen zagen we al een strijdbare democratie. Overal in Europa demonstreerden honderdduizenden mensen. Journalisten en tekenaars wapenden zich met pen en papier. Mensen van verschillende culturen, religies en overtuigingen waren eensgezind in hun veroordeling van deze laffe daad. Dit laat zien dat vrijheid en democratie altijd zullen winnen van tirannie en geweld.

De komende tijd heb ik als minister van Veiligheid en Justitie twee doelen: voorkomen dat in Nederland een soortgelijke aanslag plaatsvindt en internationaal verbanden smeden voor een nog sterkere samenwerking tegen terreur. Afgelopen zondag was ik hiervoor in Parijs, samen met

onze minister-president. Ministers uit heel Europa en van buiten Europa waren present. Ik zag veel dat ons verbond op deze conferentie en tijdens de stille tocht: de overtuiging dat Europa gebouwd is op de traditie van vrijheid, de analyse dat de democratische rechtsstaat plaats biedt aan alle mensen ongeacht hun achtergrond of religie en het voornemen de veiligheid van deze mensen te beschermen. Vanuit die saamhorigheid moeten wij deze uitdagingen het hoofd bieden.

Dan begin ik nu graag aan mijn eerste termijn. Veel leden van de Kamer hebben behartigenswaardige woorden gesproken over de waarde van de rechtsstaat. De eerste termijn heeft een groot aantal vragen en opmerkingen opgeleverd. Ik heb daar goed nota van genomen, en de staatssecretaris uiteraard ook. De Kamer sprak onder andere over de toegang tot het recht, het jihadisme, de rechtspraak, de vernieuwing van de rechtsbijstand, de aanpassing van de griffierechten, KEI en ZSM. Over een aantal thema's hebben de leden zich kritisch uitgelaten. Op al die punten gaan de staatssecretaris en ik zo dadelijk in. Bij verschillende thema's bouwden de woordvoerders voort op het debat dat wij in maart 2014 voerden over de staat van de rechtsstaat. Bij dat debat zijn moties aangenomen over onderwerpen die ook nu weer aan de orde zijn, bijvoorbeeld over de kwaliteit en de financiering van de rechterlijke macht, de toegang tot het recht en de gefinancierde rechtsbijstand. Met die moties zijn de staatssecretaris en ik uiteraard aan de slag gegaan. Wij komen daarop terug bij de verschillende onderwerpen.

Eerst wil ik graag stilstaan bij de inbreng van wijlen senator Witteveen in het debat over de staat van de rechtsstaat van 11 maart jl. Hij beschreef kernachtig wat het wezen van de rechtsstaat is: in de rechtsstaat houden de overheden, en dus overheidsfunctionarissen, zich vrijwillig aan het recht en houden zij beginselen, waarden en normen in de gaten. Hij wees ook op het dubbele beeld van de rechtsstaat: een ondergrens van een fatsoenlijke overheid en tegelijkertijd het ambitieuze ideaalbeeld van een vrije samenleving van burgers. Geen wonder dat de belofte van de rechtsstaat moeilijk waar te maken is, zei Witteveen. Hij hoopte dat we over de staat van de rechtsstaat zouden blijven discussiëren. Het is intens droevig dat hij dit debat niet meer meemaakt. Zonder twijfel zou hij ook vandaag het huis van de rechtsstaat beeldend hebben beschreven. Het is echter ook verheugend dat overeenkomstig zijn wens om in dit huis te blijven discussiëren over de rechtsstaat, dat onderwerp ook in dit debat als een rode draad door de verschillende thema's loopt.

Het begrip rechtsstaat wordt vaak gebruikt in verband met voorstellen op het terrein van justitie en veiligheid. Dat verbaast niet. Professor Bovens schreef in 2003 in zijn boek De Digitale Republiek: er is niet één rechtsstaat met een duidelijk omlijnde kern, maar de rechtsstaat is veeleer een verzameling argumenten en beginselen die met elkaar verbonden zijn als de kamers van een rijk gemeubileerd huis; daarover zal dus altijd worden gediscussieerd. Dergelijke gedachten over het begrip rechtsstaat zijn vaker geuit. De hoogleraren Van Ommeren en Zijlstra wijden in 2003 een heel boek aan het onderwerp: De rechtsstaat als toetsingskader. Professor Scheltema, tevens regeringscommissaris, signaleerde in 1989 dat de inhoud van het begrip rechtsstaat "als een spons is geworden die ieder element opzuigt dat men eraan wil toevoegen". Scheltema waarschuwde dat in een dergelijke situatie een beroep op de rechtsstaat nog wel een magische overtuigingskracht heeft, maar toch onvoldoende duidelijkheid biedt. Professor Böhtlingk signaleerde in zijn inaugurele rede in 1958 al dat het woord rechtsstaat "louter emoties schijnt weer te geven". Wij zijn een rechtsstaat, maar wat dat is, vertelt men er niet bij, aldus Böhtlingk.

Als minister vallen mij twee dingen op in deze wetenschappelijke publicaties. Die observaties wil ik graag kort met de Kamer delen. Mijn eerste observatie is dat er over de wezenlijke uitgangspunten van de Nederlandse rechtsstaat grote overeenstemming bestaat. Het gaat dan in de kern om drie dingen: de onderworpenheid van de Staat aan het recht — door de Angelsaksen aangeduid als de rule of law — de eis van een onafhankelijke rechtspraak en de waarde van vrijheid, rechtszekerheid, gelijkheid en democratie. Het belang van een sterke democratische rechtsstaat ter verdediging van deze wezenlijke uitgangspunten is helder. Dat geldt voor Nederland en zijn inwoners, maar ook in een internationale context. Hoe belangrijk weerbare rechtsstaten zijn, is moeilijk te overdrijven. Dat zien we bijvoorbeeld als het gaat om het beschermen van de internationale rechtsorde tegen terreurgroepen als IS. Ik constateer daarbij dat Nederlanders in het algemeen de rechtsstaat waarin wij leven, waarderen. Het vertrouwen in ons rechtstelsel is groter dan in de meeste andere Europese landen, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau eind 2014 ook weer vaststelde.

Mijn tweede observatie is dat er bij de toetsing van concrete maatregelen aan het begrip rechtsstaat veel minder overeenstemming bestaat. De rechtsstaat bevat als concept weliswaar heldere, vastomlijnde algemene uitgangspunten, maar wordt in zijn concrete uitwerking fundamenteel verschillend geapprecieerd en uiteindelijk gaat het debat vooral daarover.

De versterking en bestendiging van de rechtsstaat zijn voor mij en voor staatssecretaris Teeven een hoofdpunt van beleid. Niet voor niets staan de versterking en bestendiging van de rechtsstaat prominent op onze beleidsagenda als onderdeel van het begrotingsvoorstel dat vandaag aan de orde is. Over de uitwerking daarvan in concrete maatregelen komen wij bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen natuurlijk nog uitgebreid te spreken, zoals sommige leden ook duidelijk hebben aangegeven. De begroting machtigt de staatssecretaris en mij om uitgaven te doen. Wij realiseren ons natuurlijk dat de aanvaarding van de begroting niet impliceert dat er instemming is met concrete maatregelen. Dat hoeft ook niet. Een aantal leden heeft dit gevraagd. Ik heb, zoals gezegd, de zorgen over een aantal van de voorgestelde maatregelen gehoord. De staatssecretaris en ik zullen daar vandaag nader op ingaan. Wij komen daar allebei aan toe bij de verschillende thema's die wij voor onze rekening zullen nemen.

Ik kom bij de toegang tot het recht. Daar zijn veel zorgen over geuit. De toegang tot het recht wordt meestal geassocieerd met de toegang tot de rechter. Vanzelfsprekend is de toegang tot de rechter wezenlijk voor de beslechting van conflicten, maar niet in alle conflictsituaties is de rechter de meest geëigende voorziening. Een aantal leden heeft dat ook benadrukt. In de visie van het kabinet dient het niet altijd primair om de toegang tot de advocaat en de rechter te gaan, maar vooral om het vinden van een effectieve oplossing voor het geschil. Die visie staat centraal bij de vernieuwing van de rechtsbijstand.

In het voorjaar is in dit huis de motie-Strik aangenomen. In die motie wordt de regering verzocht om het waarborgen van de toegang tot de rechter voor eenieder leidend te laten zijn bij een mogelijke aanpassing van het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand en het stelsel van de griffierechten. De regering onderschrijft deze motie volledig. Dat heb ik toen al gezegd. Om de toegang tot de rechter te blijven verzekeren voor alle rechtzoekenden is het echter cruciaal dat het stelsel beheersbaar blijft. Een onbetaalbaar stelsel is immers juist een gevaar voor de toegang tot de rechter. Het voorstel van de heer Franken om 100 miljoen toe te voegen aan mijn begroting, vind ik — om het kort te zeggen, hoewel ik daar vanmiddag lang over heb nagedacht — onnodig. De begroting is immers sluitend. Lopende het jaar dat deze begroting wordt uitgevoerd, kunnen er natuurlijk wel wijzigingen plaatsvinden. Dat heb ik ook aangegeven.

Wanneer een maatregel onverhoopt geen doorgang zou kunnen vinden, ontstaat een nieuwe situatie. Ik zeg dit speciaal tegen de heer Reynaers die vroeg hoe eventuele gaten kunnen worden gedicht; hij noemde dit een plan B. Ik wil niet vooruitlopen op die situatie, want die is vergelijkbaar met elke andere ontwikkeling waaruit financiële consequenties voortvloeien voor mijn begroting. Conform de begrotingsregels dienen dergelijke tegenvallers of wijzigingen in beleid te worden gedekt door meevallers of ombuigingen. Er is een aantal momenten in het jaar waarop het kabinet deze mutaties in de begroting verwerkt en kenbaar maakt aan het parlement, te weten in de voorjaarsnota en de najaarsnota. Eventuele aanpassingen voor 2016 en verder leg ik aan de Kamer voor in de begroting voor 2016, de Miljoenennota. Ik zal straks nog specifiek op deze punten ingaan. Dan zal ik ook alle vragen hierover keurig beantwoorden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Dat laatste is in ieder geval fijn om te horen, want er zijn nog wel meer vragen gesteld. De minister zei net dat de betaalbaarheid van het systeem cruciaal is. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) heeft eerder voor ons becijferd dat de stijging van het budget feitelijk niet schokkerend sterk is. De stijging loopt heel erg in lijn met de inflatie en op andere terreinen heeft de stijging juist nog een veel hogere vlucht genomen. Wat beschouwt de minister dus als onbeheersbaar? Zou het niet veel meer zo moeten zijn dat de toegang tot de rechter cruciaal is? Moet die niet veel meer vooropstaan dan de betaalbaarheid van het systeem, waarover de minister nu spreekt?

Minister **Opstelten**:
De motie van mevrouw Strik gaat over de toegang tot de rechter. Je kunt verschillend denken over de wijze waarop je daartoe komt en welke instrumenten je daarvoor inzet. Bij het onderwerp griffierechten zullen wij daar uitgebreid op terugkomen evenals bij de behandeling van het wetsvoorstel. Ook bij wetsbehandeling in verband met de rechtsbijstand komen wij daarop terug. De staatssecretaris zal dit onderdeel voor zijn rekening nemen. Je stelt natuurlijk met elkaar een grens aan wat je een redelijke afweging vindt. Die afweging moet je telkens maken, maar je kunt die niet helemaal generaal stellen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Wij lezen de zorgen van de NOVA en van anderen over de vermindering van het aantal kantoren van sociale advocatuur, waardoor er straks geen dekkend netwerk meer is. Als mensen uiteindelijk geen advocaat meer toegevoegd krijgen, waardoor ze ofwel zelf moeten gaan procederen ofwel niet meer naar de rechter stappen, bijvoorbeeld in zaken waarvoor mediation niet geschikt is, moet je het ene toch wel degelijk tegen het andere afwegen?

Minister **Opstelten**:
Ja, dat moet je afwegen. Het is echter de vraag of hetgeen mevrouw Strik stelt, juist is. De staatssecretaris zal daar in zijn bijdrage op terugkomen naar aanleiding van de vraag die mevrouw Strik bij de behandeling van het onderwerp rechtsbijstand stelde.

Nu ga ik verder met de griffierechten. In het debat dat ik in maart met de Kamer heb mogen voeren over de staat van de rechtsstaat, hebben verschillende fracties al opmerkingen gemaakt over de griffierechten. Die hadden met name betrekking op meer flexibilisering en kleine incassozaken van het midden- en kleinbedrijf. Ik heb toen gezegd, daar nog eens goed naar te zullen kijken. Dat heeft ertoe geleid dat ik in de begroting voor 2015 ruimte heb gevonden voor een matiging van de verhoging met 13 miljoen. Voor de invulling heb ik op 21 november een tweede nota van wijziging naar de Tweede Kamer gestuurd.

Mevrouw Scholten vroeg waar die 13 miljoen vandaan komt. Dat bedrag wordt in de totale begroting gevonden. Ik kan echter zeggen dat ik in dit geval een extra bezuiniging in de zogenaamde stimuleringsbijdrage voor procesverbaalvergoedingen naar de gemeenten heb moeten laten gaan. Dat zijn die 13 miljoen. Ik heb een ruzie daarover geriskeerd met de VNG en de gemeenten, hetgeen de leden niet ontgaan kan zijn. Ik heb ze echter getrotseerd, omdat ik het een juiste keuze vond en ook omdat ik wist dat het in dit huis wenselijk was om het wetsvoorstel, waarover wij nog komen te spreken, te mitigeren. Ik was het daarmee eens; ik heb goed geluisterd. Dit alles heeft weer tot allerlei amendementen in de Tweede Kamer geleid waarmee beoogd werd om dit te voorkomen, maar dat is niet gelukt. Het is dus inderdaad in de begroting van Veiligheid en Justitie opgenomen.

De aanpassing van de griffierechten blijft beperkt tot de verhoging van 2% voor de meeste zaken in eerste aanleg. De mensen met lage inkomens, de minvermogenden, worden ontzien. Ook voor hen is de verhoging 2%. De tarieven voor bestuurszaken in eerste aanleg en in hoger beroep worden eveneens slechts met 2% verhoogd. Door de griffierechten voor kleine incassozaken met 30% te verlagen, kom ik tegemoet aan het midden- en kleinbedrijf. In deze aanpassing zit ook een element van flexibilisering, omdat die een betere verhouding bewerkstelligt tussen de vordering en het griffierecht. Gemiddeld is de verhoging nu 10,5% en niet meer 15%, zoals in het oorspronkelijke wetsvoorstel. De toegang tot de rechter blijft met deze aanpassingen naar mijn inzicht gewaarborgd. Als alternatief voor de aanpassing van de griffierechten — daar kun je in een begroting over spreken — zou je bijvoorbeeld het budget voor de rechtspraak met 32 miljoen kunnen verlagen maar daardoor zou de kwaliteit onder druk komen te staan. Ook zouden de doorlooptijden kunnen oplopen. Alles

afwegend kies ik voor een geringe verhoging van de tarieven.

Een aantal leden heeft opmerkingen gemaakt over de griffierechten. Ik ben al ingegaan op het gestelde door mevrouw Scholten. Dat ging over de verzachting van het wetsvoorstel met 13 miljoen — dat bedrag is gedekt — en het afschaffen van de pv-vergoeding, het proces verbaal, voor gemeenten. Beide bedragen zijn binnen de totale begroting van Veiligheid en Justitie opgevangen. De heer Franken wees erop dat het voor civiel en kanton de zesde verhoging sinds 2010 zou zijn. Ik schrok daarvan. Ik vroeg me af of ik niet heb opgelet. Ik moet dit echter tegenspreken. Gedurende de laatste tien jaar heeft er slechts één verhoging van de griffierechten plaatsgevonden, namelijk in 2010. Dat was een verhoging met 5%. Bij de wijziging van de competentiegrens van de kantongerechten per 1 juli 2011 zijn de tarieven herschikt. Daardoor gingen enkele tarieven omhoog en andere omlaag. Per saldo was het budgettair neutraal. De voorlaatste verhoging was in 2004. Alle andere wijzigingen in de griffierechten — dat is waarschijnlijk het misverstand — betroffen de indexeringen, bedoeld om in de pas te blijven lopen met de prijsontwikkelingen in onze samenleving. Daarmee voorkomen wij dat er na enige tijd een veel grotere verhoging zou moeten plaatsvinden.

Mevrouw Duthler en de heer Holdijk hebben diverse vragen gesteld over het wetsvoorstel aanpassing tarieven griffierechten. Dat wetsvoorstel is momenteel bij de Tweede Kamer aanhangig. Ik wil niet vooruitlopen op de behandeling van het wetsvoorstel. We moeten altijd nog zien waar wij mee komen naar de Eerste Kamer. Ik moet er nog met de Tweede Kamer over spreken, maar de behandeling is wel aanstaande. Ik kijk ernaar uit. Aanvaarding van de begroting betekent overigens niet dat de Kamer instemt met alle concrete maatregelen die ter dekking van de begroting dienen. Ik zal te zijner tijd graag met deze Kamer spreken over het wetsvoorstel. Niettemin wil ik kort ingaan op een aantal zaken.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Voorzitter. Een heel concrete vraag. Stel dat deze Kamer instemt met de begroting en dat het wetsvoorstel griffierechten hier over een halfjaar wordt behandeld, maar wordt afgestemd. Moet de minister dan op andere posten zoeken naar de bezuiniging?

Minister **Opstelten**:
Zeker. Dat geldt voor ons gehele bestaan, continu. Dan hebben wij een probleem. Dan zal het kabinet in het kader van de Voorjaarsnota bekijken wat er moet gebeuren maar men zal eerst wel naar mij kijken. Ik kijk dan weer naar de staatssecretaris. We zullen echter met een sluitende begroting moeten komen en we zullen maatregelen moeten nemen. Dat gaat via de Voorjaarsnota, de Najaarsnota en de suppletoire begrotingen. Mevrouw Duthler kent het systeem als geen ander. Een begroting opstellen en vaststellen betekent niet dat de Kamer ook moet instemmen met de wetsvoorstellen of de beleidsmaatregelen. Ik ga er echter van uit dat wij zodanig overtuigend kunnen opereren dat het ons lukt, maar het hoeft niet.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
We stellen nu het totaal der uitgaven en inkomsten vast maar daartussen kan worden geschoven.

Minister **Opstelten**:
Ja, maar het is geen vrijbrief want dan kent mevrouw Duthler onze minister van Financiën niet, maar ons ook niet. Het is niet zo dat wij zo maar kunnen schuiven. Er vindt een ordentelijke besluitvorming plaats. Je hebt mee- en tegenvallers in een jaar. Daarvoor moet je je verantwoorden. Via de Voorjaarsnota en de Najaarsnota wordt er een keurig besluit genomen. Dat gaat vervolgens weer naar beide Kamers.

Mevrouw Duthler vroeg hoe de voorgestelde verhoging voor civiele zaken in hoger beroep en cassatie bijdraagt aan de kosten van de rechtspraak. Circa 70% van de verwachte opbrengst van het wetsvoorstel griffierechten wordt via de tariefverhogingen voor civiele zaken in hoger beroep en cassatie behaald. Ook was er een vraag over de relatie tussen de p en de q. Heb ik er rekening mee gehouden dat, als de p omhoog gaat, de q waarschijnlijk daalt? In het algemeen kan ik zeggen dat de hoogte van de griffierechten van invloed is op de instroom van zaken. In de memorie van toelichting heb ik aangegeven wat de verwachte verminderde instroom zal zijn als gevolg van de aanpassingen van de griffierechttarieven. In de financiële paragraaf van de memorie van toelichting heb ik dit effect ook meegenomen in de berekening van de verwachte opbrengsten van het wetsvoorstel.

De heer Holdijk vroeg of het een goed idee is onderscheid te maken tussen verstekzaken en zaken op tegenspraak. Op zichzelf is dat een sympathieke gedachte. In incassozaken is echter niet van te voren te voorzien welke zaak op tegenspraak zal worden behandeld en welke niet. Bovendien kan een verstekzaak na verzet van de verweerder later toch weer tot tegenspraak leiden. Als sprake zou zijn van lage tarieven in de verstekzaak, dan zou een complete administratie moeten worden ingericht om in bepaalde zaken terug te betalen. Het gaat bij incassozaken juist om grote aantallen zaken. Daarnaast zou het griffierecht in andere zaken omhoog moeten om de totale ontvangsten op peil te houden. Om die reden spreekt de gedachte mij niet zo aan.

Mevrouw Duthler vroeg mij na te denken over alternatieve vormen van financiering van de rechtspraak voor de sandwich class, de groep burgers tussen vermogenden en onvermogenden in. De regering staat open voor nieuwe ideeën en nieuwe initiatieven wat dat betreft. Litigation funding is zo'n nieuwe ontwikkeling maar dit komt nog maar zeer weinig voor. Het lijkt voornamelijk interessant bij massaschadezaken. Het biedt zeker kansen maar het kent ook nadelen. Ik heb een wetsvoorstel in voorbereiding om de afwikkeling van massaschadezaken te vergemakkelijken. Bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel wordt ook gekeken naar de mogelijkheden van third party litigation funding. Ik stel voor dat wij bij de behandeling van dat wetsvoorstel nader spreken over dergelijke alternatieven.

Mevrouw Strik gaf enkele voorbeelden van tarieven. Zo zou een scheidingszaak €1.190 gaan kosten en een zaak over sociale zekerheid €940. Dit soort voorbeelden, dat snel een eigen leven gaat leiden, moet ik corrigeren. Een scheidingszaak gaat €291 kosten en voor on- en minvermogenden

€80. Zaken over sociale zekerheid gaan €46 kosten, ook voor on- en minvermogenden. Ik discussieer over al deze onderwerpen heel graag verder met de Kamer op het moment dat het wetsvoorstel hier wordt geagendeerd.

Ik kom dan bij het thema van de rechtspraak. Een aantal leden heeft vragen gesteld over de kwaliteit van de rechtspraak, mede naar aanleiding van het rapport van de visitatiecommissie-Cohen. De heer Schrijver vroeg mij om een reactie op dat rapport, vooral waar het gaat om de reactie van de Raad voor de Rechtspraak. Ik stel vast dat de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland goed is. Dat is gewoon zo. Ik heb dat ook aan het begin gezegd. Ik ken de feiten en de cijfers. Als je het internationaal vergelijkt, hebben wij een ontzettend goede rechterlijke macht en een goede rechtspraak. Dat heeft de visitatiecommissie rechtspraak ook vastgesteld. Het is al de derde keer dat de rechtspraak zelf verzoekt om externe doorlichting. Alle lof daarvoor. Uit het rapport blijkt dat de Nederlandse rechtspraak uiterst loyale, deskundige en betrokken medewerkers heeft. Die medewerkers werken hard om alle zaken goed af te doen. De werkdruk binnen de rechtspraak is niet stelselmatig te hoog. Dat stelt ook de visitatiecommissie vast. Binnen teams wordt de werkdruk vaak van persoon tot persoon anders beleefd. Sommige teams hebben vaak te maken met pieken in tijdsdruk. Daardoor schiet systematisch werken aan kwaliteitszorg er vaak bij in. De invoering en benutting van scholing, feedback en intervisie moet beter. De Raad voor de rechtspraak stuurt daarop.

De heer Schrijver vraagt mij een reactie op de uitlating van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak dat er te veel tegelijkertijd moet en dat de rek eruit is. Ik vind ook dat de rechtspraak veel op haar bordje heeft, maar deze veranderingen zijn nodig om de hoge kwaliteit van de rechtspraak te behouden. Dat vindt de Raad voor de rechtspraak ook. Het succesvol doorvoeren van bijvoorbeeld de herziening van de gerechtelijke kaart kost veel tijd en grote inzet van medewerkers, maar die herziening is wel essentieel voor de kwaliteit van de rechterlijke macht, nu en in de toekomst. De visitatiecommissie constateert dat de kwaliteitszorg door de doorgevoerde veranderingen niet voldoende aandacht heeft gekregen, maar dat de kwaliteit van het dagelijks werk gewaarborgd is gebleven. Dat is knap tijdens een transitie. De rechtspraak bevindt zich inderdaad in een transitiefase die hoogst noodzakelijk is. Uit het visitatierapport blijkt dat de gerechten veel hebben opgepakt en dat dit zijn vruchten begint af te werpen.

Verder varieert het beeld in termen van werk- en productiedruk, aandacht voor kwaliteit, rol en inzet van het gerechtsbestuur en de relatie van het bestuur tot de medewerkers sterk. Dat is van gerecht tot gerecht wisselend. Daarom gaat elk gerecht actief met de aanbevelingen van de visitatiecommissie aan de slag. De rechtspraak beschikt over voldoende organisatorische en financiële flexibiliteit om die gerichte lokale aanpak te faciliteren.

De heer Ruers vraagt naar de bezuinigingen op de rechtspraak en de gevolgen daarvan voor het eigen vermogen. Ik kan daar kort over zijn. Ik bezuinig niet op de rechtspraak in 2015. Wel heb ik een iets andere inschatting gemaakt van het aantal zaken dat de rechtspraak in 2015 zal afhandelen. De rechtspraak hanteert een prognose, maar die is onzeker en wordt niet altijd gehaald. Ik kies voor een iets voorzichtigere benadering in een tijd waarin het budget beperkt is. Wanneer de rechtspraak meer produceert dan ik verwacht, worden hiervoor de reserves aangesproken die men heeft. Die zijn bedoeld om fluctuaties op te vangen. Er zit nu ruim 80 miljoen in de reserves, terwijl ik 46 miljoen minder financier dan de rechtspraak zou willen. Of de reserves bij de rechtspraak eind 2015 zijn uitgeput, is zeer onzeker. Ik verwacht niet dat dit het geval zal zijn. Uiteraard zal ik de ontwikkelingen zorgvuldig monitoren. Dat heb ik ook in de Tweede Kamer gezegd. Ik ben niet gek. De rechtspraak is ontzettend belangrijk en moet niet vanwege de financiën in de problemen komen. Ik heb aan de Tweede Kamer toegezegd dat ik haar zal informeren over relevante ontwikkelingen met betrekking tot de reserves van de rechtspraak, mochten die zich voordoen. Dat wil ik natuurlijk ook met deze Kamer doen.

De heer Schrijver vraagt hoe de scholing van de rechterlijke macht kan worden bevorderd, met als doel kwaliteitsbewaking en kwaliteitsverbetering in de rechtspraak. Ik constateer dat de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de kwaliteit, waar het op peil houden van de scholing toe behoort, primair bij de rechtspraak zelf ligt. De rechtspraak onderzoekt de kwaliteit, onder andere met behulp van vierjaarlijkse kwaliteitsvisitatie, zoals die net heeft plaatsgevonden. De aanbevelingen van het meest recente visitatieonderzoek omvatten ook aanbevelingen die zien op het aanbod en het volgen van opleidingen en het bijhouden van vakkennis. De gerechtsbestuurders pakken die aanbevelingen op, samen met de Raad voor de rechtspraak.

De heer Ruers vraagt om een reactie op zijn stelling dat er geen daadwerkelijke vooruitgang is geboekt naar aanleiding van het Manifest van Leeuwarden. Besturen van rechtbanken hebben volgens hem nog altijd een te grote invloed op rechters en financiële belangen gaan nog altijd voor de kwaliteit van de rechtspraak. Zijn mening onderschrijf ik toch niet. Ik spreek natuurlijk ook met iedereen, ook met de mensen van het manifest. Het waarborgen van de kwaliteit van de rechtspraak en het aanpakken van de werkdruk is primair de verantwoordelijkheid van de rechtspraak zelf. Dat wil men ook zo. De Raad voor de rechtspraak heeft na het verschijnen van het Manifest van Leeuwarden adequaat gereageerd. Dat is ook de indruk die ik heb gekregen tijdens mijn werkbezoeken aan de gerechten. De Raad voor de rechtspraak heeft gespreksrondes gehouden met alle gerechten. Die gespreksrondes hebben geresulteerd in concrete maatregelen. Zo heeft de Raad voor de rechtspraak duidelijk gesteld dat productiedoelen nooit in de weg mogen staan aan de kwaliteit van het werk.

De heer **Ruers** (SP):
Het mag niet, maar het is precies wat er in de praktijk gebeurt. Ik geef een praktisch voorbeeld. Bij een gerechtshof worden appelzaken, waarin er gepleit wordt, per dagdeel gedaan. Er wordt één keer gepleit, maar met de voor- en nabespreking kost een pleidooi een dagdeel. De bestuurder van hetzelfde gerechtshof zegt tegen de rechter: "je moet er twee doen op een ochtend, want dat hebben we nodig voor de financiën". Daarmee wordt zo'n rechter onder druk gezet. Dan is er dus strijd tussen de rechter, die zijn werk goed wil doen en die minstens twee, drie uur nodig heeft voor de voor- en nabespreking van zo'n pleidooi, en de bestuurder, die zegt: "nee, je moet er meer doen". Wil de minister mij dan nu vertellen dat er geen invloed van het bestuur is, om financiële redenen, op de kwaliteit van de rechtspraak? Dat is de praktijk van heden ten dage! We zien

het ook al met getuigenverhoren en dat soort zaken. Er wordt gewoon gezegd: "je mag niet zo veel getuigen horen, want dat kost te veel tijd". Om budgettaire redenen wordt de rechtspraak direct geraakt in haar kwaliteit. Ik wil toch van de minister horen of dat naar zijn mening acceptabel is.

Minister **Opstelten**:
Dat kan ik niet beoordelen. Het kan acceptabel zijn en het kan niet acceptabel zijn. Het zal zeker voorkomen. Ik zeg alleen dat het de lijn is van de Raad voor de rechtspraak dat productiedoelen nooit in de weg mogen staan aan de kwaliteit van het werk. Er zijn ook uit het centrale budget middelen vrijgemaakt voor het primaire proces en er wordt gewerkt aan de totstandkoming van professional standaarden. De benoemingsprocedure voor gerechtsbestuurders is eveneens aangepast. Ik denk dus dat wij op de goede weg zijn.

De heer **Ruers** (SP):
Ik ben verrast door het antwoord van de minister. Ik vroeg hem of hij dat acceptabel vindt. Hij zegt dat hij dat niet kan beoordelen. Eerst zei hij dat wel te kunnen. Hij vindt het kennelijk wel acceptabel dat de rechter om financiële redenen in zijn werk wordt belemmerd. Vindt de minister dat echt acceptabel in de fatsoenlijke rechtspraak van een fatsoenlijke rechtstaat?

Minister **Opstelten**:
Ik ga niet in op een concrete situatie en ik ga niet zeggen dat het juist was dat dit zich heeft afgespeeld. Ik ken die situatie niet. Ik zeg alleen wat de lijn is van de Raad voor de rechtspraak. Het is ook de lijn van de besturen van rechtbanken en hoven dat de productiedoelen de kwaliteit van het werk niet in de weg mogen staan. Dat zegt men. Dat is het uitgangspunt en daar gaat het om. Er zal best een keer iets misgaan. Ik kan ook weleens een voorbeeld noemen van iets wat niet is gelopen zoals ik het graag zou willen of zoals ik het zou doen, maar de verantwoordelijkheid ligt daar. Wat de rechterlijke macht moet doen, is niet gering en ik ben er trots op hoe de rechterlijke macht in deze transitiefase staat voor haar doelen — alle punten die ik noem, wil men zelf ook — en dat we daarmee nog op koers liggen ook. Daar kom ik straks nog op terug.

Uit het rapport Visitatie gerechten 2014 blijkt dat de kwaliteit ...

De heer **Franken** (CDA):
De minister zegt dat de rechtspraak het ermee eens is en dat alle doelen worden gehonoreerd. Ik heb begrepen dat KEI, een belangrijke activiteit, verder gefinancierd moet worden door de rechtspraak. Ik denk dat er op nacalculatie een vergoeding komt, maar dat is nog geheel onzeker. Bovendien dekt die vergoeding niet de volle 100%. Verder gaat het gerucht dat de Raad voor de rechtspraak niet eens de volledige PxQ-producten krijgt gefinancierd. Wat vindt de minister daarvan? Een deel krijgt gewoon niet uitbetaald. "Gewoon" is een Nederlands stopwoord, maar ik vind het juist niet gewoon. Hoe zit het?

Minister **Opstelten**:
Ik kom zo uitvoerig op het KEI terug. Dat ligt op koers. Er zijn geen financiële problemen. Er is zo nodig ook geld beschikbaar om het uit te voeren. Over het financieringssysteem heb ik gezegd dat de PxQ-methode een kwestie van reserves is. Het zou gaan om een reserve van 80 miljoen, terwijl er 46 miljoen minder zou zijn dan de rechtspraak wilde. Dat is net een andere manier van berekenen. Ik heb gezegd dat wij een en ander monitoren en dat wij maatregelen nemen als de reserves niet voldoende blijken te zijn. Verder heb ik gezegd dat ik de Tweede Kamer in voorkomend geval informeer. Hetzelfde doe ik met de Eerste Kamer. We zijn wat dat betreft dus niet gek. Dit loopt goed. We bezuinigen niet, maar hebben met de rechterlijke macht een duidelijke afspraak voor de jaren 2014-2015. De rechterlijke macht doet het goed. De waardering van de bevolking groeit. Op de internationale ranglijsten doet de rechterlijke macht het ook goed. We staan wereldwijd op de vijfde plaats, geloof ik. Misschien vindt de heer Franken dat niet goed genoeg, maar ik was wel tevreden toen ik dat las.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Het is goed dat de minister en wij de zegeningen van de rechtsstaat op dit punt tellen. Ik ben ook blij dat de minister de woorden van de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak heeft aangehaald dat er zeer veel tegelijkertijd is gebeurd. Kan ik het aanhalen van de woorden "de rek is eruit" zo verstaan dat de minister heeft begrepen dat er een streep in het zand getrokken wordt? Heeft hij begrepen dat er niet nog meer moet worden vernieuwd zonder dat er extra middelen komen, omdat dan de ook door hem bepleite mogelijkheid van reflectie, van bijhouden van vakliteratuur en van intervisie heel erg in het gedrang komen? Het zou goed zijn als de minister daarvoor zijn begrip uitsprak.

Minister **Opstelten**:
Ik heb er zeer veel begrip voor. Ik spreek natuurlijk ook met de Raad voor de rechtspraak. Wat de leden daarvan zeggen neem ik zeer serieus. Ik begrijp dat zij dit vanuit hun verantwoordelijkheid zeggen. Zij nemen hun verantwoordelijkheid ook in hun omgang met de bestuurder van de rechtbanken en de hoven. Wij tonen dus begrip voor hun situatie, want het KEI is belangrijk, net zoals de productie voor de Raad voor de Rechtspraak belangrijk is. Zij halen hun doelen. Dat is in een tijd van transitie ontzettend belangrijk. Er ligt veel op hun bord, onder andere de herziening van de gerechtelijke kaart, maar zij vinden het noodzakelijk dat dit gebeurt. Zij krijgen jaarlijks een bedrag van 26 miljoen dat zij inderdaad naar eigen inzicht kunnen inzetten.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Ik begrijp dat de minister dit van de Raad voor de rechtspraak verwacht. Tegelijkertijd blijkt uit het rapport-Cohen dat de rek eruit raakt. Dit is daarin empirisch onderbouwd. We moeten er dus op letten dat we de kwaliteit van de rechtspraak op het zeer hoge niveau dat we allemaal ambiëren, kunnen handhaven.

Minister **Opstelten**:
We moeten die inderdaad handhaven. Ik zou dit absoluut niet zeggen als ik er niet van overtuigd was dat een en ander klopt, anders was ik niet geschikt voor deze positie. We

gaan de goede richting uit en moeten consistent zijn. We gaan niet allerlei nieuwe dingen doen. Ik heb het rapport-Cohen natuurlijk goed gelezen en daarover met de Raad voor de Rechtspraak gesproken. U kent het rapport ook, maar het is altijd goed om de mening van de rechters zelf te horen. Ook is het goed om te horen wat de reactie van de rechters was toen ze werden gevisiteerd en wat de visitatiecommissie toen heeft gezegd. De commissie heeft natuurlijk per rechtbank gerapporteerd. Dat is belangrijk. Voor de ene is het anders dan voor de andere. Ik heb er vertrouwen in dat we er langs deze weg komen.

De heer **Franken** (CDA):
Ik kom nog even terug op mijn vraag van zojuist. Misschien heb ik vanwege dit uur op de dag niet zo goed geluisterd, maar ik meen dat er geen antwoord is gekomen op de vraag of de Raad voor de rechtspraak inderdaad wordt betaald op grond van PxQ. Krijgt de raad 100% van wat er in het akkoord is afgesproken? Dat was mijn eerste vraag. Mijn tweede vraag was hoe het KEI wordt gefinancierd. Vooralsnog krijgt men daarvoor niets, heb ik begrepen. Later zou hoogstens 70% worden gefinancierd. Er wordt dan toch ingeteerd op het vermogen, al vult de minister dat op een bepaald moment aan? Dit strookt toch niet met de afspraken die de minister met de Raad voor de Rechtspraak heeft gemaakt? De raad kan daarop toch niet rekenen?

Minister **Opstelten**:
Alle afspraken die we met de Raad voor de rechtspraak hebben gemaakt, worden nagekomen. Daar is niets aan afgedaan. Maandag kon ik niet bij de nieuwjaarsrede van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak zijn, maar hij heeft alleen maar over het KEI gesproken en gezegd dat dit moet worden uitgevoerd. Ik ben het met hem eens. Wij hebben afspraken gemaakt. Daaraan houden wij ons ongelooflijk goed. We hebben ook een heel goede verstandhouding met verschillende verantwoordelijkheden. Zo hoort het in een rechtsstaat te zijn.

De heer **Franken** (CDA):
Justitie heeft mij indertijd tot rechter opgeleid. Die functie heb ik een tijdje in een uitstekende rechtbank mogen uitoefenen. Daar heb ik geleerd om door te vragen. Ik vraag dus nog één keer of het KEI voor 100% wordt gefinancierd. Wordt het volledig afgewikkeld in de zin dat de boeken schoon zijn?

Minister **Opstelten**:
In de zin dat de boeken schoon zijn? Het KEI wordt binnen de gemaakte afspraken gefinancierd, dus ook binnen de bekende 26,5 miljoen die de Raad voor de rechtspraak jaarlijks aan het KEI of aan een situatie binnen een rechtbank mag besteden. Men moet daarin keuzes maken. Ik heb van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak nog nooit het verzoek gekregen om de KEI-financiering bij te stellen of te vernieuwen. Het is voor mij de eerste keer dat ik over dit punt een vraag gesteld krijg.

De heer **Franken** (CDA):
Wellicht is het verstandig dat de minister in een brief uiteenzet hoe het precies met de financiering van het KEI zit en of er 100% wordt betaald of slechts 70% op nacalculatie.

Minister **Opstelten**:
Ik herhaal graag dat ik in een voortgangsrapportage nog eens uiteenzet hoe het met het KEI en de financiering gaat. Ik kom daarop terug. Mevrouw Duthler en anderen hebben er namelijk ook vragen over gesteld. De heer Reynaers had vragen over de voortgang en de ICT-problematiek, als er al een problematiek is. De financiering speelt natuurlijk altijd een rol. Die komt mede uit de 26 miljoen waarover ik het had. Ik ben gaarne bereid om de Kamer daarover op verzoek van de heer Franken nader te informeren.

De heer Reynaers had het ook over KEI, net als mevrouw Duthler. Ik kan hen beiden melden dat de voorbereiding voor KEI-wetgeving en ICT-infrastructuur op koers ligt. De rechtspraak heeft zelf KEI ingezet om de efficiencytaakstelling van het kabinet in te vullen. Dat is een keuze van de rechtspraak zelf. Mocht het de rechtspraak niet lukken om de efficiencytaakstelling te realiseren, dan praten wij daarover bij de eerstkomende prijsonderhandelingen, als die aan de orde zijn. Ik ga daar nu verder niet op vooruitlopen. Op het punt van de ICT-infrastructuur heb ik geen signalen ontvangen dat de verdere digitalisering van de civiel- en bestuursrechtelijke rechtsgang niet zoals gepland van start kan gaan. Ik ben hierover laatst ook door de regeringscommissaris en zijn team geïnformeerd. Als de ICT-infrastructuur onverhoopt niet op tijd klaar is — ik heb dat zelf ook altijd als randvoorwaarde gesteld — dan treden de nieuwe regels later in werking. Zoals ik de Kamer eerder heb toegezegd in reactie op deze vragen, treedt de regeling niet in werking voordat de rechtspraak heeft aangegeven dat het digitale systeem goed werkt en stabiel is.

Ik kom nu bij een enkele vraag over de prestaties in de strafrechtketen. De heer Franken heeft daar in een bijzin naar gevraagd. Hij verzocht om de voortgang van de prestaties van de strafrechtketen toe te lichten. Ik had de indruk dat hij daarover niet geheel tevreden was. Dat is iets anders dan wij zijn en dat is iets anders dan de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie, de politie en de andere ketenorganisaties zijn. Er zijn diverse projecten gestart en maatregelen getroffen om de kwaliteit van de strafrechtketen te verbeteren. Er is sprake van een langdurig en complex proces. Gelukkig ben ik, toen ik aantrad, door de gong gered in de vorm van een Rekenkamerrapport. Daarin stond: als er iets noodzakelijk is, dan is het wel het verbeteren van de strafrechtketen, want de verschillende instanties in die strafrechtketen werken los van elkaar, niet in verband met elkaar. Daarin hebben we nu een goed verband aangebracht, met resultaten. In de verschillende fases van de keten leveren de ketenorganisaties betere producten, met processenverbaal en kortere doorlooptijden, en worden de werkprocessen beter op elkaar afgestemd. De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen wordt beter gecoördineerd zodat deze sneller, beter in kwaliteit en persoonsgerichter kunnen worden uitgevoerd. De executie is beter aangesloten op de rest van de strafrechtketen.

Inzicht in de prestaties van de keten was helemaal niet aanwezig, zo moest ik constateren. Dat is inmiddels echter sterk verbeterd. Er zijn maatregelen genomen om dit inzicht

verder te verbeteren en om transparant over deze prestatie te zijn, onder meer richting de Tweede en Eerste Kamer.

De heer **Franken** (CDA):
De minister zegt natuurlijk prima dingen. Ik ben alleen wat geschrokken van een interview dat de procureur van de Hoge Raad gisteren heeft gegeven over de strafbeschikking. Kent de minister dat? Ik zie hem al naar een papier zoeken waarop een antwoord op een dergelijke vraag, die hij niet kon voorzien — hij kon althans niet voorzien dat die uit mijn mond zou komen — is voorbereid. Bij 8% van de zaken kwam een veroordeling terwijl er geen bewijs aanwezig was. De procureur-generaal heeft daarnaar een onderzoek laten doen en is daarvan erg geschrokken. Dit is een belangrijk onderdeel van de keten. Het past bij het efficiencystreven dat de minister hanteert bij het functioneren van de keten, dat beslissingen zoveel mogelijk vooraan in de keten worden genomen. De strafbeschikkingen vormden een onderdeel waarmee deze Kamer aarzelend akkoord is gegaan. Het rapport heet: Beschikt en gewogen. Ik hoor graag het commentaar van de minister daarop.

Minister **Opstelten**:
Ik kan dat rapport aanbevelen. Het is mij gisteren aangeboden. Het was inderdaad de eerste proeve van bekwaamheid op dit terrein. Het betreft artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Op verzoek van het College van procureurs-generaal heeft de procureur-generaal van de Hoge Raad met een heel interessante commissie dit apart bekeken. Ik moet zeggen dat hij een helder maar ook genuanceerd rapport heeft uitgebracht waar het College van procureurs-generaal gisteren buitengewoon blij mee was. Het zal mij natuurlijk informeren, waarna ik mijn commentaar zal geven in een reactie naar de Tweede Kamer, om te beginnen. Ik zal de Eerste Kamer daarover ook informeren. Het rapport heeft trouwens een mooie titel.

De heer **Ruers** (SP):
Ik wil de minister het volgende vragen, in het kader van de strafrechtketen. Uit de stukken blijkt dat ongeveer 11,1 miljoen is ingeboekt in de begroting van volgend jaar aan vergoedingen die de Staat moet betalen voor mensen die ten onrechte in hechtenis zijn genomen. Dat is dit jaar 12,3 miljoen, maar dat was een paar jaar geleden nog niet de helft. Heel veel mensen in Nederland worden ten onrechte in hechtenis genomen. Dat aantal gaat niet achteruit maar juist omhoog. Vindt de minister dat een gewenste ontwikkeling? Hoe denkt hij dat aantal naar beneden te brengen? Ik geef de minister in dit verband een bezuinigingstip. Als hij dit goed doet — de minister beheerst dat hele traject zelf — dan kan hij naar mijn idee zo 10 miljoen per jaar besparen. Wat denkt de minister van deze suggestie?

Minister **Opstelten**:
Dat is weer een heel ander onderwerp. De procureur-generaal en zijn commissie hebben daarover trouwens niet gerapporteerd in het rapport Beschikt en gewogen. Ik denk dat ik met mijn reactie op de vraag van de heer Franken ook mevrouw Scholten heb bediend. Ik wil echt eerst het college van pg's de gelegenheid geven om in eigen kring na te denken over het rapport dat mij gisteren is aangeboden. Het college was heel tevreden. Het is op hun verzoek gemaakt. Vervolgens zal ik conclusies trekken.

In antwoord op de vraag van de heer Ruers zeg ik: elke situatie waarin dit gebeurt, is er een te veel. De staatssecretaris en ik zullen er alles aan doen om dat met het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de instanties die daarvoor in de wet verantwoordelijkheid dragen te verminderen. Dat is natuurlijk ook een punt van de kwaliteit van de strafrechtketen. Daarom komt de heer Ruers erop. Die strafrechtketen is ongelooflijk belangrijk. Daarom nemen de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, de voorzitter van het College van pg's en de chef van de Nationale Politie hiertegen maatregelen, met de goede ambtelijke ondersteuning en af en toe extern gevoed. Zij willen daarvoor in gezamenlijkheid verantwoordelijkheid dragen.

Ik kom dan bij het punt dat de heer Franken ook nog even in kritische zin naar voren bracht: de vorming van de Nationale Politie. Ik kan mij nauwelijks voorstellen dat hij daar heel kritisch op is. Dat mag wel, maar dan wel in de context van wat aan de orde is, namelijk een heel grote transitie. Laat ik vooropstellen dat de vorming van de Nationale Politie bepaald geen sinecure is. We wisten dat de winkel open moest worden gehouden en dat reorganiseren niet eenvoudig zou zijn. Desondanks is er al ongelooflijk veel bereikt. Zo zijn op 1 januari de basisteams en de districtsrecherche, het fundament van de nieuwe politieorganisatie, in werking getreden. In de kringen van de politie heet dat Dag 2. Die is op 1 januari in werking getreden. Het is nog steeds mijn ambitie om de vorming van de Nationale Politie binnen vijf jaar af te ronden. Kwaliteit gaat echter uiteindelijk — dat heb ik ook gezegd in de Tweede Kamer — voor tijd. Als er momenten zijn waarop je moet herijken, dan moet je dat op tijd doen en nooit te laat. We gaan in dit proces ook iets herijken. Ik heb in de Tweede Kamer al gezegd dat ik voor mei met een herijking van het hele proces zal komen. Kwaliteit gaat uiteindelijk echter voor tijd, zo zeg ik in de richting van senator Franken.

Ik zeg nog een enkel woord over het jihadisme, waarover een aantal leden heeft gesproken. De terroristische dreiging in Nederland is en blijft substantieel. Dat betekent dat de kans op een aanslag reëel is. In de afgelopen periode hebben we gezien dat spanningen in de wereld over dreigen te slaan op Nederland. Ik heb daar in mijn inleiding ook al over gesproken. Die ontwikkeling neemt het kabinet uitermate serieus. Er is in Nederland geen ruimte voor extremisme of jihadisme op basis van welke grondslag dan ook. Dat zeg ik specifiek tegen de heer Reynaers. De jihadistische beweging is in alles het tegengestelde van waar onze democratie voor staat. Dat is niet alleen de mening van het kabinet, maar die van vrijwel de gehele bevolking. Overheid en samenleving treden als één front op tegen radicalisering en jihadisme. Onze rechtsstaat is ons grootste en meest kostbare goed. We zullen hem, zoals ik vaak zeg, compromisloos verdedigen. We gebruiken alle middelen die de rechtsstaat biedt om hem overeind te houden.

De heer Schrijver vroeg of het OM voldoende capaciteit heeft in het licht van de recente ontwikkelingen. Ik kan hem zeggen dat binnen het OM meer capaciteit beschikbaar is gesteld en ook nog wordt gesteld, met als doel om de aanpak van dreigend terrorisme te intensiveren en te coördineren. Er zijn zeven officieren met bijbehorende ondersteuning. Mevrouw Duthler vroeg hetzelfde over de

inlichtingendiensten. Ook hier is capaciteit beschikbaar gesteld. Er vindt een stevige inzet plaats om nieuwe maatregelen in te zetten en om bestaande maatregelen te intensiveren. Mocht op termijn blijken dat er voor specifieke taken toch meer middelen nodig zijn, dan zal hierin worden voorzien.

De aanpak waarbij radicalisering en jihadisme worden tegengegaan is zowel preventief als repressief van aard. Overheid en maatschappelijke partners werken samen aan een weerbare samenleving die in staat is om nu en in de toekomst aan een verhoogde dreiging het hoofd te bieden. Het keren van het maatschappelijk tij waarin extreme en radicale opvattingen een voedingsbodem vinden, is een proces van een lange adem. Het vergt de inzet en het vertrouwen van alle betrokken partijen, nationaal en lokaal, van zowel etnische en religieuze gemeenschappen als van individuen. Samenwerking is cruciaal. Met collega Asscher heb ik vrijdag een heel goed overleg gevoerd met leiders uit moslimgemeenschappen en organisaties van moskeeën. Wij zijn het met elkaar eens en hebben afspraken gemaakt. Ik wil dat nog eens met nadruk zeggen. Zo heeft collega Asscher afgelopen weekend ook weer contact gehad met de joodse gemeenschap, net als mijn Franse collega en de burgemeesters in onze steden. Daar hebben we natuurlijk ook nauwgezet contact mee. Daarbij is het van groot belang de rust en de redelijkheid te bewaren. We moeten onze pijlen richten op de kwaden en hun boodschappers, en niet op hele bevolkingsgroepen of religies.

Mevrouw Duthler vroeg naar de stand van zaken van de wetgeving voortvloeiend uit het plan van aanpak. Zij vroeg wat de stand van zaken is van het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven, en de voortgang daarin. Het voorstel is ingediend op 9 september. De Kamer heeft op 31 oktober verslag uitgebracht over het wetsvoorstel. Ik verwacht de nota naar aanleiding van het verslag nog deze maand naar de Tweede Kamer te kunnen sturen.

Ook werd gevraagd naar de stand van zaken van het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, en hoe ik de voortgang daarin eventueel ga versnellen. Zoals eerder aangekondigd in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel in consultatie gebracht op 18 december, vlak voor het reces. Laat er geen misverstand over bestaan dat het ontzettend belangrijk is dat dit zorgvuldig gebeurt. De consultaties van de NOVA, de Raad voor de rechtspraak en de ACVZ zullen binnenkomen en we zullen bezien of zij reeds advies kunnen uitbrengen. Ze zijn daar alle drie gaarne toe bereid. Ik verwacht de adviezen half februari binnen te hebben. Daarna zullen we ze verwerken.

Ik kom dan op de stand van zaken van het wetsvoorstel voor een tijdelijke Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Ik verwacht dat ik dat wetsontwerp in maart van dit jaar in consultatie kan nemen. Het pakket dat we hebben, toetsen we natuurlijk telkens internationaal met elkaar. Ik denk dat dat pakket op zichzelf goed is. Waar nodig kunnen we het uitbreiden. Dat moet natuurlijk wel zorgvuldig en goed gebeuren.

De heer Schrijver vroeg voorts of de regering erkent dat ontneming van het Nederlanderschap een taak van de rechter behoort te zijn. Ik ben blij dat de heer Schrijver die vraag stelt. Dat biedt mij namelijk de gelegenheid om het huidige wettelijke stelsel duidelijk toe te lichten. Intrekking van het Nederlanderschap is ook onder de huidige rijkswet reeds een taak van het bestuur, en in dit geval van mijzelf, en niet van de rechter. In het in de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel en in het voorstel dat in consultatie is gebracht, blijft de intrekking een bevoegdheid van het bestuur. De rechter beslist niet tot intrekking van het Nederlanderschap. De rechter kan wel een onherroepelijk oordeel uitspreken dat de basis kan zijn voor de intrekking van het Nederlanderschap door de minister. Dat is het geval in het voorstel dat in de Tweede Kamer ligt. In het nieuwe voorstel, dat in consultatie is, kan het Nederlanderschap worden ingetrokken in het belang van de nationale veiligheid, op grond van informatie van de inlichtingendiensten. Ik acht dat gerechtvaardigd. Ook dat is een besluit van de minister. Overigens staat dat weer open voor beroep bij de rechter. In antwoord op een vraag van de heer Schrijver over dit thema: intrekking van het Nederlanderschap kan alleen plaatsvinden als betrokkene hierdoor niet statenloos wordt.

Er is een aantal vragen gesteld over terugkerende jihadisten. Diverse vragen zijn gesteld over hoe wordt omgegaan met terugkeerders. Alle beschikbare middelen bij de landelijke en lokale partners zijn en worden aangewend om de dreiging weg te nemen die van terugkeerders uitgaat. De politie en de AIVD maken een inschatting van de potentiële dreiging van elke terugkeerder. Elke onderkende terugkeerder wordt bij terugkomst voor verhoor aangehouden. Het OM gaat waar mogelijk over tot strafvervolging. De politie en de AIVD houden terugkeerders in beeld. Ze blijven alert op ontwikkelingen en delen relevante informatie waar mogelijk.

De heer Schrijver vroeg wat er gebeurt als er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een strafrechtelijke aanpak. In onze rechtsstaat is dit uiteraard maatwerk. In dat geval volgt een lokale aanpak onder regie van de nationale overheid en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Er volgt een lokale aanpak onder regie van de betreffende gemeente. Deze terugkeerders worden regelmatig besproken in een zogenaamd multidisciplinair casusoverleg. Hierin werken alle betrokken landelijke en lokale partijen intensief samen, zoals gemeenten, politie, OM, ggz, jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. Zij wisselen informatie uit en stellen een persoonsgericht pakket samen met de meest effectieve maatregelen, afhankelijk van de kenmerken van de persoon en van datgene wat hij in zijn leven heeft meegenomen. Het is belangrijk dat van die persoon geen dreiging mag uitgaan, want dat neem ik elke ochtend samen met de NCTV door bij de lijst van 35 terugkeerders. Er is een positie voor de AIVD, voor andere diensten en ook voor het lokaal bestuur met kennis van onszelf.

De heer **Reynaers** (PVV):
Ik hoor de minister net zeggen dat de AIVD en de politie terugkeerders in de gaten houden. Ik ben benieuwd hoelang zij in de gaten worden gehouden. Dat was precies het probleem in Frankrijk. Chérif en Saïd Kouachi werden wel in de gaten gehouden, maar daar zat een beperkte termijn aan vast. Zo kon het gebeuren dat zij in de zomer niet meer in de gaten werden gehouden en in de winter, aan het begin

van 2015, aanslagen pleegden. Hoelang worden zij in de gaten gehouden? Is dat onbeperkt of niet?

Minister **Opstelten**:
Ik kan natuurlijk geen garantie uitspreken dat iedere terugkeerder altijd in de gaten wordt gehouden. De Nederlandse cijfers zijn als volgt. 180 zijn er naar Syrië en Irak gereisd, 21 zijn daar gesneuveld en 35 zijn er teruggekeerd. Die 35 worden gevolgd door de AIVD, de politie en het Openbaar Ministerie. Er wordt maatwerk toegepast op de wijze zoals ik heb aangegeven. Zij worden aangehouden en er wordt een pakket samengesteld dat op hen van toepassing is. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er in een lokaal programma wordt gewerkt. Dat doen wij totdat de overtuiging bestaat dat het niet nodig is. Wij leren natuurlijk ook van de lessen die getrokken kunnen worden. Ik trek nog geen conclusies over het beleid dat in Frankrijk is gevoerd. Dat zal onderzoek uitwijzen. Wij spreken natuurlijk niet alleen over terugkeerders, maar ook over jihadisten die zich hier bevinden, die bekendstaan als de lone wolves en die wij ook heel goed in de gaten moeten houden. Daar zijn de professionaliteit, de kwaliteit en de kwantiteit van ons apparaat goed voor. Ik herhaal dat wij dat toetsen door telkens te vragen of we genoeg hebben. Ik heb net ook gezegd dat, als zou blijken dat we niet genoeg hebben, we zullen ingrijpen en middelen zullen hanteren om dat aan te vullen. Op dit moment is dat echter niet nodig.

Ik heb nog een enkel woord over het belangrijke punt van de privacy. Mevrouw Duthler heeft ernaar gevraagd. Ik heb niet gevraagd of zij die vraag zou willen stellen aan mij. Het kabinet en de Kamer zijn het erover eens dat het bij de bescherming van de privacy om een grondrecht gaat dat in onze democratische rechtsstaat van groot belang is. De motie-Franken uit 2011 is voor ons daarbij nog steeds een belangrijke leidraad. De uit mijn hoofd acht punten uit die motie worden gehanteerd bij elk voorstel in die richting. Dat wij het belang van de privacy hoog in het vaandel hebben, kunt u afleiden uit de maatregelen die wij in deze kabinetsperiode op het terrein van de privacy in gang hebben gezet. Ik zal niet alles noemen: onze inzet voor het tot stand brengen van een Europese algemene verordening gegevensbescherming en een richtlijn gegevensbescherming, opsporing en vervolging; verschillende maatregelen uit de kabinetsnotitie Vrijheid en veiligheid in de digitale samenleving van de staatssecretaris en van mij die tot een optimale balans tussen veiligheid en privacy moeten leiden; ons voorstel voor een meldplicht datalekken, waarmee kan worden voorkomen dat een datalek onnodig veel impact op de privacy van de burgers heeft; de aanzet tot een kabinetsvisie op de fenomenen big data en profilering in de private sector in relatie tot het recht op privacy en het recht op gelijke behandeling en ons voorstel voor uitbreiding van de boetebevoegdheid van het College bescherming persoonsgegevens. Ik stel mij zo voor dat er in het kader van de kabinetsstandpunten ook aandacht wordt gegeven aan het door mevrouw Duthler naar voren gebrachte belang van privacy bij het ontwerpen van informatiesystemen.

Voorzitter. Dit zijn mijn antwoorden in de eerste termijn. De staatssecretaris neemt het over.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mijnheer de minister. Ik geef nu het woord aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

☐

Staatssecretaris **Teeven**:
Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in de eerste termijn. Die termijn heeft een groot aantal vragen opgeleverd. Ik zal er nog uitgebreid op ingaan, maar eerst heb ik een aantal opmerkingen.

Vandaag spreken wij over de begroting van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2015. De Kamer heeft daarbij bijzondere aandacht voor de bezuinigingen op de rechtshulp en de toegang tot het recht en de rechter. In de woorden van de heer Reynaers: een regering zonder begroting is geen optie. In de door de Kamer aangenomen motie van het lid Kox is de regering verzocht, de Algemene Maatregel van Bestuur met maatregelen op het terrein van de rechtsbijstand niet in te voeren voordat het debat dat wij nu voeren, heeft plaatsgevonden. Dat heb ik ook gedaan. De inwerkingtreding van die AMvB was voorzien op 1 januari, maar die is aangehouden.

Er zijn door alle fracties veel opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Ik merk op dat een deel van de inbreng van de leden ziet op het wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende regelgeving op AMvB-niveau, de zogenaamde tweede AMvB, waarbij die wet en de bijbehorende AMvB eerst op 1 januari 2016 in werking treden. Die hebben in ieder geval geen gevolgen voor de begroting die wij vandaag bespreken. Zoals mevrouw Scholten heeft gezegd, is het wel een onderdeel van de drietrapsraket. De reacties op het conceptwetsvoorstel die in de consultatieperiode zijn ontvangen, worden op dit moment verwerkt. Vervolgens wordt het conceptwetsvoorstel ter advisering aan de Raad van State voorgelegd. Ik hoop dat de Tweede Kamer zich voor de zomer kan uitspreken over dit wetsvoorstel.

Staatsrechtelijk gezien is het natuurlijk juist dat eerst de uitkomsten van die fase in het wetgevingsproces worden afgewacht voordat we het wetsvoorstel en de bijbehorende AMvB met de Kamer bespreken. Wij verwachten dat het wetsvoorstel niet eerder dan 1 januari 2016 in werking zal kunnen treden. Daarom dient het begrotingsdebat, dat natuurlijk ook onderdeel is van de discussie vandaag, wat mij betreft primair te gaan over de maatregelen uit de Algemene Maatregel van Bestuur die moet ingaan op 1 februari 2015. Dat is nu de beoogde datum, gezien het uitstel.

Kun je spreken over die eerste Algemene Maatregel van Bestuur die op 1 februari a.s. zou moeten ingaan zonder het wetsvoorstel en die tweede Algemene Maatregel van Bestuur daarbij te betrekken? Ik denk dat dat kan en wel om de volgende redenen. De eerste Algemene Maatregel van Bestuur bevat een aantal wijzigingen die gericht zijn op de onmiddellijke beheersbaarheid van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Die maatregelen hebben dan ook zogezegd betrekking op de meer organisatorische kant van het aanbod. De maatregelen die in de eerste Algemene Maatregel van Bestuur zijn genoemd, hebben betrekking op de rechtsbijstandverleners. De maatregelen in de AMvB van 1 januari hebben nadrukkelijk geen

betrekking op de rechtzoekende. Er is wel een pervers effect opgetreden door het aanhouden van de Algemene Maatregel van Bestuur als gevolg van de motie-Kox. De Algemene Maatregel van Bestuur bevatte namelijk een bevriezing van de indexering van de eigen bijdrage voor de rechtzoekende. Bij de inwerkingtreding op 1 januari zou dus de hoogte van de eigen bijdrage als gevolg van de indexering stijgen, als wij niets hadden gedaan. Dat hebben wij voorkomen door de bedragen van eind 2014 ook nu nog te blijven hanteren. Dus ook de rechtzoekende die nu recht zoekt, betaalt de bijdrage zoals die was vastgesteld in 2014.

De Algemene Maatregel van Bestuur die per 1 februari aanstaande zou moeten ingaan, is uiteraard onderdeel van het vernieuwen van het stelsel. De kosten van de rechtsbijstand - enkele woordvoerders hebben daarover gesproken - zijn in de afgelopen tien jaar fors en structureel toegenomen met ongeveer 23% bovenop de inflatie, dus wat dat betreft zijn maatregelen onvermijdelijk. Overigens geven wij, zo blijkt ook uit een rapport van de CEPEJ van de Raad van Europa, relatief veel geld uit aan rechtsbijstand. Onze uitgaven voor rechtsbijstand in 2012 per hoofd van de bevolking, afgezet tegen het bruto nationaal product, waren op die in Groot-Brittannië na de hoogste van de EU. Wij staan op dit punt dus bepaald niet te boek als zuinige Hollanders.

Misschien is het goed om nog even een aantal maatregelen op te sommen. Enkele leden hebben een aantal van die maatregelen wel genoemd, maar niet uitputtend. In de Algemene Maatregel van Bestuur van 1 februari aanstaande zijn onder meer opgenomen: een generieke verlaging van de puntenvergoeding van de advocatuur met €0,35 ten opzichte van december 2014, een tijdelijke stopzetting van de indexering van de puntenvergoeding en de eigen bijdrage en een verlaging van de puntenvergoeding voor enkele strafrechtelijke zaken. Voorts hebben wij overleg gevoerd met de strafrechtadvocatuur. Eerst werd een korting van 30% op de vergoeding voorgesteld, nu zijn wij uitgekomen op een verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke zaken met 4,5%.

Met name de senatoren de heer Ruers en mevrouw Strik hebben zorgen geuit over het aanbod van rechtsbijstandsverleners en de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van de bijstelling van een aantal vergoedingen. Zij hebben verwezen naar een recente enquête van de Orde van Advocaten. Voor die enquête zijn alle bij de Raad voor Rechtsbijstand ingeschreven advocaten aangeschreven door onderzoeksbureau Ipsos. De respons op die enquête bedroeg 18%, dus nog niet eens een vijfde deel van alle advocaten die waren aangeschreven. Het is mij niet bekend wat de achtergrond is van de advocaten die wel hebben gereageerd en hoe bijvoorbeeld de verhouding tussen strafrechtadvocaten en socialezekerheidsadvocaten is. Dat blijkt ook niet uit de enquêteresultaten van Ipsos.

Laat ik vooropstellen dat naar mijn oordeel een voldoende aanbod van rechtsbijstandverleners, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, een belangrijk element vormt tot de toegang tot de rechter. Als er dus signalen zijn dat het aanbod van rechtsbijstandsverleners onvoldoende is, dan is dat zeker iets om serieus te nemen. Ik deel dan ook het standpunt van mevrouw Strik dat de sociale advocatuur een apart vak is en dat advocaten die zich toeleggen op terreinen die naar hun aard geheel of nagenoeg geheel worden bestreken door gesubsidieerde rechtsbijstand, zeker een functie hebben. Ik deel echter niet de vrees dat de sociale advocatuur zal verdwijnen. Het beeld van de enquête van de NOVA herken ik dan ook niet. Ik wijs erop dat uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat het aantal advocaten dat deelneemt aan het stelsel sinds 2008 telkens is toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. Eerdere aanpassingen van de vergoeding — in de afgelopen jaren hebben meer aanpassingen plaatsgevonden — hebben niet geleid tot een breuk in die trend.

De omvang van de aanpassing is beperkt, want de vergoeding per forfaitair punt blijft nog ruim boven €100, namelijk €105,61. Ook voor bewerkelijke zaken in het strafrecht blijft het bedrag boven de grens van €100. Dat bedrag is voor mij een ondergrens. Ik deel dus niet de zorg dat een zodanig groot aantal advocaten het stelsel zal verlaten dat de verlening van rechtsbijstand aan rechtzoekenden in de knel komt. In het enquêterapport wordt tevens gemeld dat de omzet uit gefinancierde rechtsbijstandszaken binnen acht op de tien kantoren is gedaald in de afgelopen drie jaar, maar ik wijs er tevens op dat de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand in de afgelopen jaren nominaal bleven toenemen.

De besparing die de eerste Algemene Maatregel van Bestuur met zich brengt, is een bedrag van ruim €26 miljoen structureel vanaf 2018. Voor de begroting van 2015 en de begrote structurele besparing is het van belang dat de inwerkingtreding geen verdere vertraging oploopt. Ik heb de heer Reynaers dat in zijn inbreng kernachtig horen verwoorden. Hij zei: de regering regeert en daar is geld voor nodig.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik wil even terug naar het antwoord van de staatssecretaris over het totaal aantal sociaal advocaten. De staatssecretaris is niet bevreesd voor een te grote afname van het aanbod sociale advocaten. Volgens hem is het aantal zelfs toegenomen. De NOVA geeft aan dat er in 2013 in vergelijking met 2010 sprake is van een afname van het aantal advocaatstagiaires met bijna 10%. Als dat aantal afneemt, is het toch vrij logisch, zeker gelet op de vergrijzing, dat dit aantal substantieel afneemt?

Staatssecretaris **Teeven**:
Ik denk dat het standpunt van de Orde van Advocaten en dat van het kabinet op dit punt uiteenlopen. Wij hebben bekeken hoe het loopt sinds 2008. Als wij dat jaar als meetmoment nemen, zien wij het aantal advocaten dat deelneemt aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand telkens toenemen ten opzichte van het jaar daarvoor. Mevrouw Strik merkt op dat door de NOVA is geconstateerd dat het aantal stagiaires afneemt. Dat jongeren niet kiezen voor het beroep van advocaat, kan allerlei oorzaken hebben. Dat kunnen wij hiermee niet verklaren.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
De staatssecretaris gaat er dus eigenlijk van uit dat er ook advocaten zijn die eerder niet in het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand werkten, maar daarna zijn overgestapt naar de sociale advocatuur.

Staatssecretaris **Teeven**:
In elk geval nemen vanaf 2008 steeds meer advocaten deel aan het stelsel, en niet minder. Dat is een oplopende reeks; dat is geen reeks die een dalende trend laat zien.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Kan de staatssecretaris iets zeggen over het aantal zaken dat door die advocaten wordt verricht in de sociale advocatuur? Is er misschien sprake van een verdunning, doordat advocaten minder van dergelijke zaken aannemen omdat zij er commerciële zaken naast moeten doen om er iets aan over te houden?

Staatssecretaris **Teeven**:
In ieder geval kan door de toename van het aantal advocaten de spoeling dunner worden in een bepaalde regio. Dat hangt ook af van de samenstelling binnen een bepaald gedeelte van de gerechtelijke kaart. In een regio waar veel aanbod is van zaken voor min- en onvermogenden zal dat anders zijn dan in een regio waar dat aanbod kleiner is. Dat ziet er niet allemaal hetzelfde uit, gelet op de gerechtelijke kaart.

De **voorzitter**:
Mevrouw Strik, nog een ieniemienie opmerking tot slot.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Het gaat om het aanbod van toevoegingen, maar zou het ook niet kunnen zijn dat sociale advocaten zich niet meer kunnen veroorloven om alleen nog toevoegingen te doen, waardoor het aantal toevoegingen dat zij aannemen minder wordt? Op die manier zou het aanbod voor rechtzoekenden toch minder worden in de sociale advocatuur.

Staatssecretaris **Teeven**:
Nee, het aanbod voor rechtzoekenden is groter geworden sinds 2008, zo blijkt. Mevrouw Strik vraagt zich af of bepaalde advocaten die eerst wel konden leven van alleen hun gefinancierde rechtsbijstandspraktijk, dat nu wellicht niet meer kunnen. Dat zou kunnen, als het totale aantal advocaten toeneemt en de totale vraag niet groter wordt. De kosten lopen echter ook op, dus je kunt ook zeggen dat de vraag groter wordt. Het hangt er maar vanaf hoe zich dat in een bepaald gedeelte van de gerechtelijke kaart vertaalt.

Ik vervolg mijn betoog. Het gaat bij deze Algemene Maatregel van Bestuur om een besparing van 3% van het totale budget in 2015 tot een besparing van het totale budget van 6,7% in 2018. Het percentage van 27 dat de heer Ruers in zijn inbreng noemde, herken ik ook niet. Deze Algemene Maatregel van Bestuur levert voor 2015 een besparing van het budget op van 3%, die structureel oploopt tot 6,7% in 2018. Ik zou me nog kunnen voorstellen dat de heer Ruers het over het hele besparingsbedrag van alle drie ingezette maatregelen heeft. Echter, ook als je niet alleen naar de eerste Algemene Maatregel van Bestuur kijkt, maar de 85 miljoen euro vergelijkt met het totaal van de posten voor gesubsidieerde rechtsbijstand, dan kom ik als al die maatregelen zouden worden ingevoerd — dus ook het wetsvoorstel in zijn totaliteit en de daarbij behorende Algemene Maatregelen van Bestuur, op een besparing vanaf 2018 van 19%. Ik kom dus nooit aan die 27%. Voor het geheel achterwege laten van de bezuinigingen door de daarmee gepaard gaande bedragen aan andere departementen terug te vragen, zie ook ik geen ruimte; dat heeft de minister al met de heer Franken besproken. We zullen ons er wel voor inspannen dat toekomstige wetsvoorstellen van andere departementen als het gaat om de gevolgen voor de rechtsbijstand, een meer permanente inbedding in het wetgevingsproces krijgen. Dat is wel van belang, want als die wetsvoorstellen die door andere departementen worden ingediend, een grotere vraag om rechtsbijstand zouden kunnen betekenen, zeker in de groep van min- en onvermogenden, dan moet je dat wel aan de voorkant meenemen en niet aan de achterkant doen.

De heer **Franken** (CDA):
De minister en de staatssecretaris zien geen ruimte om uit het totaal van de begroting bedragen te halen, terwijl de bedragen die bij V en J omgaan natuurlijk buitengewoon klein zijn op het totale budget. De kosten voor de rechtspraak zijn naar ik meen €63 of €69 per persoon per jaar. Daar hoef je toch niet verschrikkelijk van te schrikken. Daar wordt nou een klein stukje aan toegevoegd. Is daar heus niet in de Trêveszaal over te onderhandelen? Liever niet, zegt u natuurlijk.

Staatssecretaris **Teeven**:
De minister heeft daar in zijn termijn al iets over gezegd. Daar wil ik mij graag bij aansluiten.

De heer **Franken** (CDA):
Dan kom ik er in tweede termijn op terug.

Mevrouw **Scholten** (D66):
De staatssecretaris zei net dat hij in de toekomst nog beter met de andere ministeries zal overleggen in verband met wetsvoorstellen die een eventueel extra beroep op de gefinancierde rechtsbijstand kunnen betekenen. Ik wijs de staatssecretaris erop dat het volgens het integraal afwegingskader een normale procedure is binnen het overleg van de ministeries om dat telkens te doen. Nu begrijp ik van de staatssecretaris dat het een nieuwe toezegging is, maar ik wijs hem erop dat het een bestaande procedure is, waar hij zich iedere keer aan moet houden. Dit is geen vraag maar meer een opmerking.

Staatssecretaris **Teeven**:
Nee, het is geen nieuwe toezegging. Als senator Scholten dat zo heeft geïnterpreteerd, is dat niet juist. Je moet er wel continu scherp op zijn. We bevragen elkaar er in de onderraden van het kabinet op als er consequenties zijn voor andere onderdelen van onze begroting. Dat is een taak die je continu moet optimaliseren. Dat ben ik geheel met haar eens.

Dan kom ik bij enkele hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Ik begin met de vraag van mevrouw Scholten naar het onderzoek. Dit is ook een beleidsdebat. We praten hier ook over een wetsvoorstel dat moet ingaan op 1 januari 2016 en over de bijbehorende Algemene Maatregel van Bestuur.

Mevrouw Scholten heeft gevraagd waarom er geen onderzoek is verricht naar de oorzaken van de kostenstijging. Bij de voorbereiding van de stelselvernieuwing zijn we niet over één nacht ijs gegaan. Er is al veel onderzoek beschikbaar, alhoewel enigszins gedateerd, dat inzicht geeft in de oorzaken van de kostenstijging. Kort gezegd zijn er in het verleden twee belangrijke oorzaken geweest; mevrouw Scholten heeft daar ook de aandacht aan besteed. De commissie-Van Wijmen heeft in haar rapport Een maatschappelijke Orde uit 2006 geconstateerd dat er een verband bestaat tussen de individualisering in de samenleving en de toenemende juridisering van die samenleving. Dat uit zich ook in een groter beroep op het recht en rechters. Maar ook het al wat oudere onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid "De toekomst van de nationale rechtsstaat" uit 2002 is van belang en naar mijn mening nog steeds actueel. De WRR constateerde dat de samenleving steeds meer individualiseert en steeds diverser wordt. Het is aannemelijk dat meer zaken voor de rechter ook een groter gebruik van gefinancierde rechtsbijstand betekent.

Daarnaast brengt het WODC van het ministerie periodiek zijn Geschilbeslechtingsdelta uit. Dit is een onderzoek naar juridische problemen die burgers ervaren en naar de oplossingsstrategieën die daarbij worden gehanteerd door burgers. Uit die delta is belangrijke informatie naar voren gekomen voor de te nemen maatregelen. In de volgende Geschilbeslechtingsdelta wordt ook het niet-gebruik in kaart gebracht: waarom wordt er soms geen gebruik van gemaakt? Ook hebben we een rechtsvergelijkend onderzoek naar stelsels in negen omringende landen van het The Hague Institute for the Internationalisation of Law, dat ook betrokken is bij de voorstellen. Ook de Monitor Rechtsbijstand bevat kerngegevens van het stelsel, onder meer als het gaat om de ontwikkeling van het aantal toevoegingen, de kosten en het aantal advocaten dat aan het stelsel deelneemt.

In het wetsvoorstel dat ik het komend jaar bij de Kamer zal indienen, wordt ook ingegaan op de financiële gevolgen, de administratieve lasten en het integrale afwegingskader. Ik heb ook toegezegd dat ik bij de aanbieding van het wetsvoorstel de cumulatieve effecten van de maatregelen op het terrein van de rechtsbijstand, waarover ook vandaag in eerste termijn door de Kamer is gesproken, op de griffierechten inzichtelijk zal maken.

Ik hecht er verder aan te benadrukken dat de plannen om te komen tot een stelselvernieuwing het resultaat van gesprekken met vele betrokkenen in het stelsel zijn. Dat proces is al in 2011 en 2012 begonnen met consultatiesessies met onder meer de advocatuur, de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket. Die sessies zijn uiteindelijk de pijlers voor de stelselvernieuwing, te weten de versterking van de eerste lijn. Gelet op de veelheid van dat onderzoek, de uitgebreide feitelijke gegevens waar we over spreken en de nauwe betrokkenheid van partijen, zou het door mevrouw Scholten verzochte onderzoek naar mijn oordeel ook een update kunnen zijn, de oude data aangevuld met de ontwikkeling in de laatste jaren. Ik kan niet op voorhand inschatten of het onderzoek waar mevrouw Scholten aan denkt, nieuwe inzichten kan bieden of dat dat alleen maar zal bevestigen wat we uit de eerdere jaren en uit de monitor al weten; maar uiteindelijk zullen we de knoop moeten doorhakken.

De heer **Ruers** (SP):
De staatssecretaris zegt dat hij in aanloop naar de stelselherziening veel onderzoek heeft gedaan en ook met allerlei betrokkenen heeft gesproken, en dat de uitkomst van die heel brede gesprekken de basis vormen voor de voorliggende plannen. Dan zou ik de staatssecretaris toch willen voorhouden wat wij in deze Kamer in de bijeenkomst van november hebben gehoord. Daarin werd door een heel breed front van experts uit de praktijk gesproken over hun bevindingen en hun visie op de bezuinigingen op de rechtshulp. Die experts waren allemaal kritisch tot zeer kritisch. Zijn er dan zo veel andere mensen die de staatssecretaris gehoord heeft, of zijn de staatssecretaris de mensen die wij hier gehoord hebben, niet bekend? Waar zit het grote verschil tussen wat de staatssecretaris hoort en wat wij horen uit de praktijk?

Staatssecretaris **Teeven**:
Ik ben graag bereid om de heer Ruers daar wat inzicht in te geven. Een aantal maatregelen hebben we allang geconsulteerd. In het strafrecht hadden we in eerste instantie ten aanzien van de puntenvergoeding voor bewerkelijke zaken een extreme korting opgelegd; dat vond men althans in de sector, in de advocatuur. Die korting hebben we gematigd naar 4%. Dat was ook naar aanleiding van de kritiek die de Kamer uitte in een debat vorig jaar. Ook is er kritiek geuit tijdens de consultatie van de Algemene Maatregel van Bestuur. Wat het jeugdrecht betreft hadden we ons de verlaging van het aantal punten voor de ondertoezichtstelling voorgenomen. Ook daarbij hebben we geluisterd naar de sector en hebben we aanpassingen doorgevoerd. In het bestuursrecht had men veel moeite met de maatregel die ik wilde nemen ten aanzien van de kennelijke afdoening. Tijdens het algemeen overleg van 14 november 2013 — u kunt zich dat misschien nog herinneren, voorzitter — heb ik in de Kamer aan de overzijde toegezegd dat ik naar de vergoeding en de wijze van afdoening zou kijken. Dat hebben we nu op een andere wijze in de plannen georganiseerd.

In het civielrecht is er afgezien van de voorgenomen uitsluiting van geschillen op het terrein van het verbintenissenrecht en het huurrecht. Ook voor die zaaksoorten gaat de hoofdregel gelden dat een advocaat kan worden toegevoegd indien dat noodzakelijk is voor de oplossing van een serieus geschil. Dat is overigens ook de kritiek die in de Kamer aan de overzijde is geuit, maar ook door de heer Ruers in zijn bijdrage. In eerste instantie was het plan om in het personen- en familierecht een depotstelling in te voeren, die oorspronkelijk in de maatregel scheiden op basis van gezinsinkomen van de meest draagkrachtige partner werd verlangd. Ook die maatregel is komen te vervallen. In plaats daarvan is gekozen voor een systematiek waarin de rechtzoekende een toevoeging kan krijgen onder de voorwaarde dat de kosten worden terugbetaald. Als je kijkt naar wat we met deze Kamer en de Kamer aan de overzijde hebben gewisseld, zijn we heel 2014 bezig geweest om maatregelen aan te passen en om te kijken hoe het beter kon worden ingevuld. Dat we het daarmee niet iedereen naar de zin maken omdat er altijd mensen zijn die willen dat er niks wordt aangepast, snap ik wel. Maar er is wel serieus geluisterd naar het veld en naar de opmerkingen in deze Kamer en die aan de overzijde. We hebben echt geprobeerd om daar anders mee om te gaan. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de motie-Ruers, waarin de

regering werd verzocht om haar bezuinigingsplan in het kader van de toegang tot het recht en de gefinancierde rechtsbijstand in heroverweging te nemen. Dat proces is gekenmerkt door heel veel dialogen met betrokkenen als het gaat om de gedachtevorming en door het betrekken van vele inzichten daarbij. Ik heb de Kamer daarvan een groot aantal voorbeelden genoemd.

Mevrouw Scholten vroeg in haar inbreng van vanmorgen wat ik bedoel met de vernieuwing van het stelsel. Ik zal proberen dat te verduidelijken. De basis voor de huidige wetgeving op het terrein van de rechtsbijstand dateert uit 1958, toen de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden in werking werd gesteld. Hiervoor is later, begin jaren negentig, de Wet op de rechtsbijstand in de plaats gekomen. Sindsdien is het besef toegenomen dat veel problemen op een andere manier dan met een advocaat of een rechter kunnen worden opgelost. Toegang tot het recht betekent dus ook niet altijd toegang tot de rechter. Het kabinet onderschrijft — ik herhaal wat de minister zei — volledig de motie-Strik, waarin de regering werd verzocht om het waarborgen van de toegang tot de rechter voor eenieder leidend te laten zijn bij onder meer de aanpassing van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Een leidend criterium bij de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat een effectieve toegang tot de rechter niet in het gedrang mag komen of voor bepaalde inkomensgroepen prohibitief mag zijn. Het vernieuwde stelsel ligt in het verlengde van de visie van de minister en mij op de maatregelen die de toegang tot het recht raken. Centraal daarin staan de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende en het stimuleren van een buitengerechtelijke geschiloplossing. De nadruk in het nieuwe stelsel ligt op een snelle, laagdrempelige en adequate oplossing van het juridische probleem van de rechtzoekende. Dat is uiteindelijk wat de rechtzoekende wil. Dat is ook waarmee we in de pilots het afgelopen jaar, in 2014, hebben geëxperimenteerd. Ik herken gezien het voorgaande niet het beeld dat aan de stelselvernieuwing geen visie ten grondslag zou liggen.

Mevrouw Scholten heeft gevraagd of we met de versterkte eerste lijn — ik heb daar weleens wat over gelezen en heb er nu ook wat over opgezocht — feitelijk niet terugkeren naar de tijd van de bureaus van consultatie, die in de zeventiger jaren als poortwachter functioneerden. Gaan we niet terug in de tijd met de slinger? Het zwarte nummer van Ars Aequi en de studie van Kees Schuyt, De weg naar het recht, hebben in 1975 overtuigend duidelijk gemaakt dat onder de bureaus van consultatie de burger geen adequate toegang tot het recht werd geboden. Ik ben het graag met mevrouw Scholten eens dat we niet naar de situatie van de zeventiger jaren moeten terugkeren. Waar ik wel naartoe wil — dat is waar het wel om gaat — is een eenvoudige, toegankelijke eerstelijnsvoorziening waarin rechtzoekenden met zaken die zich daarvoor lenen, een eenvoudige, goedkope en snelle oplossing krijgen aangereikt. Dat hoeft niet altijd een oplossing te zijn van mensen die zijn afgestudeerd in het recht.

De heer Holdijk maakte een aantal opmerkingen over het grondwettelijk kader. De visie die ik schets, sluit in mijn ogen goed aan bij de grondwettelijke taak om bij wet regels te stellen over het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen en ook bij het genoemde artikel 17 van de Grondwet, waarin is bepaald dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van rechter die de wet hem toekent. Zoals de heer Holdijk zelf al terecht heeft aangegeven is de toegang tot de rechter geen absoluut recht. De Grondwet, maar ook het EVRM, staan er niet aan in de weg dat er beperkingen worden aangebracht in dat recht. Daar staat ook en dat betekent ook dat er een selectie mag worden gemaakt van zaken die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De essentie van het recht op toegang tot de rechter mag daarbij echter niet worden aangetast. Om dat stelsel betaalbaar te houden en de toegang tot het recht te blijven garanderen voor degenen die voor die toegang afhankelijk zijn van gesubsidieerde rechtsbijstand, is de selectie die we hebben toegepast, nodig.

De heer **Franken** (CDA):
Ik heb een toelichtende vraag. De toegang mag niet in gedrang komen, ook niet wanneer men bij het loket is geweest en dat een toevoeging heeft geweigerd. De staatssecretaris schrijft daarover dat men naar de Raad voor Rechtsbijstand kan gaan voor het bezwaar — dat kan ik mij voorstellen — en dat men geen vergoeding krijgt als die het ook afwijst. Men moet dan zelf maar naar de bestuursrechter gaan. Ziet de staatssecretaris dat in de praktijk zich realiseren? Denkt hij dat de mensen dat dan aankunnen, dat zij zonder bijstand naar de bestuursrechter gaan? Dat is een enorme stap.

Staatssecretaris **Teeven**:
De heer Franken schetst een casus die ook in de schriftelijke stukkenwisseling aan de orde is geweest. Feit is dat die problemen niet zo heel groot zijn gebleken in de pilots waarmee we hebben geëxperimenteerd. Het bleek dat heel veel zaken in de eerste lijn konden worden opgelost en dat in heel veel zaken waarin in de eerste lijn geen oplossing mogelijk was, uiteindelijk toch een toevoeging werd verstrekt. Het kwam maar weinig voor dat mensen die echt een probleem hadden, geen toevoeging kregen. Het is een beetje een theoretische discussie die we op dit punt voeren.

Voorzitter. Het is misschien belangrijk om te zeggen dat de nieuwe eerste lijn die in het stelsel zit, tot doel heeft om eraan bij te dragen dat een en ander op de meest efficiënte manier gebeurt. De toegang tot probleemoplossing staat daarbij voorop. We gaan eerst bekijken of er alternatieve mogelijkheden zijn voor de rechtzoekende om zijn recht te halen zonder beroep op tweedelijnsrechtsbijstand en een gang naar de rechter. Het stelsel functioneert als een vangnet voor zaken die niet al op een andere wijze een oplossing hebben kunnen vinden.

De heer Holdijk, maar ook mevrouw Scholten in wat andere bewoordingen, heeft gevraagd naar de visie van de regering op een in een rechtsstaat fatsoenlijke rechtsbijstand en de visie op het verwijt van de Orde van Advocaten dat uitgangspunten van de nu voorliggende stelselherziening niet zouden deugen. In mijn algemene inleiding ben ik uitgebreid ingegaan op die visie. De standpunten waar de heer Holdijk en mevrouw Scholten naar verwezen, zijn naar voren gebracht in het kader van de consultatie van het wetsvoorstel. Dat voorstel is eind december uit consultatie gekomen. We zijn nu zorgvuldig bezig met alle reacties. Daar zal uiteraard bij de wetsontwikkeling uitgebreid op worden ingegaan.

De heren Franken en Ruers hebben gevraagd of wij niet moeten leren van de negatieve effecten van de eerder ingevoerde drastische bezuinigingen op de rechtsbijstand zoals die in het Verenigd Koninkrijk hebben plaatsgevonden en daar zijn ervaren. Op het terrein van de toegang tot het recht en de rechtsbijstand kent Veiligheid en Justitie via het WODC een goede traditie van rechtsvergelijkend onderzoek. Ik wijs op het onlangs in opdracht van het WODC uitgevoerde onderzoek naar de stelsels van rechtsbijstand in negen andere Europese landen. Door over de grens te kijken krijgen we ook meer perspectief op de eigen situatie. Rechtsvergelijking levert echter niet altijd pasklare antwoorden op die naadloos naar Nederland kunnen worden overgebracht. Dat geldt ook voor de recente ontwikkelingen in Engeland. Met name de Orde maakte daar een punt van. De situatie in Engeland is wezenlijk anders dan in Nederland. De uitgaven per hoofd van de bevolking liggen in Engeland circa €10 hoger dan in Nederland.

De oorzaak daarvan ligt in het complexe Engelse processysteem en in het systeem van dubbele procesvertegenwoordiging. Een belangrijk deel van de bezuinigingen in Engeland heeft betrekking op het categorisch uitsluiten van rechtsgebieden. Daarvan heb ik zojuist voorbeelden genoemd. Wij gaan dat met het verbintenisrecht en het huurrecht niet doen, ook naar aanleiding van commentaar uit deze Kamer en de Kamer aan de overzijde. Echtscheiding is bijvoorbeeld van rechtsbijstand uitgesloten, tenzij sprake is van huiselijk geweld of kindermisbruik. Ook geldt voor de meeste huur-, arbeids- en vreemdelingenzaken dat ze van rechtsbijstand zijn uitgesloten. Uit de berichtgeving valt op te maken dat uitsluiting van de gesubsidieerde rechtsbijstand er in Engeland toe leidt dat veel rechtzoekenden zelf, zonder bijstand van een advocaat, naar de rechter zijn gegaan. Als dat het geval is, lijkt het mij niet vreemd dat een en ander tot een grotere werklast voor de rechter gaat leiden en per saldo tot meer kosten. Dat lijkt een logisch gevolg. In Nederland gebeurt dat niet. Wij sluiten geen rechtsgebieden categorisch uit. Dat is een wezenlijk verschil met Engeland. Bij de stelselvernieuwing die we willen doorvoeren, staat echt de versterking van de eerstelijnsvoorziening centraal. Wat mij betreft hoeft er dus in Nederland geen vrees te bestaan dat grote aantallen rechtzoekenden zich zonder bijstand van een advocaat tot de rechter zullen gaan wenden.

Ik maak nu een aantal opmerkingen over de sandwich class, waar mevrouw Duthler over sprak. Dit betreft de toegang tot het recht voor mensen die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand maar ook niet zodanig vermogend zijn dat ze zelf volledig de advocaat kunnen betalen. Ik ben me er zeer van bewust dat we die groep niet uit het oog moeten verliezen. Het verschil in draagkracht tussen iemand die net onder de Wet op de rechtsbijstand valt en iemand die er net buiten valt, is niet zo groot, terwijl het verschil in aanspraak wel enorm groot is. Dat is absoluut een juiste constatering. Ik heb dan ook samen met de minister van Economische Zaken een onderzoek geïnitieerd naar de wenselijkheid en de gevolgen van tariefregulering. Wellicht kan tariefregulering nog een rol spelen bij een betere toegankelijkheid van de advocatuur voor diegenen die niet onder de inkomensnormen van de Wet op de rechtsbijstand vallen. De uitkomsten van dat onderzoek verwacht ik dit voorjaar. Verder ben ik dankbaar voor het aanbod van het Verbond van Verzekeraars om in overleg te gaan over de mogelijkheden die verzekeraars kunnen bieden voor de groep die net boven de grens zit van de rechtsbijstand.

Mevrouw Duthler heeft voorts gevraagd of de groep die een beroep doet op de gesubsidieerde rechtsbijstand niet met 30% omlaag kan nu 30% van de rechtzoekenden een rechtsbijstandsverzekering heeft. Ongeveer twee op de vijf gezinnen heeft een rechtsbijstandsverzekering afgesloten, zo blijkt uit onderzoek. Een niet onaanzienlijk deel van die verzekerden valt binnen de inkomensgrenzen van de Wet op de rechtsbijstand. Ik ben overigens met mevrouw Duthler van mening dat als een rechtzoekende een rechtsbijstandsverzekering heeft afgesloten, eerst die verzekering moet worden aangesproken. Dat criterium is ook opgenomen in het wijzigingsvoorstel van de wet. Wel moeten we ons realiseren dat er geschillen kunnen zijn die zijn uitgezonderd van een polis. Zo is de inzet van een advocaat bij echtscheiding niet standaard gedekt. Wanneer de verzekering geen dekking biedt voor het betreffende probleem of er andere omstandigheden zijn waardoor het alternatief niet adequaat is, wordt verder getoetst of de rechtzoekende voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt. Ik verwacht daarom dat het beroep op de Wet op de rechtsbijstand omlaag kan, maar wel met een kleiner percentage dan de genoemde 30.

De heer Holdijk heeft mij gevraagd of het bestaan van een alternatieve voorziening voldoende grond vormt om rechtzoekenden de facto de toegang tot de rechter te ontzeggen. De achtergrond is dat rechtzoekenden die niet onder de Wet op de rechtsbijstand vallen geen toegang meer krijgen tot de eerstelijnsvoorziening. Ik ben daarop al ingegaan bij de bespreking van artikel 17 van de Grondwet. Die categorie krijgt nu ook al geen advocaat toegevoegd en dat wordt met de stelselvernieuwing niet anders. Zij worden nu en in de toekomst geacht om zelf een advocaat te betalen.

Op de sociale advocatuur ben ik ingegaan. Daarover hebben we uitgebreid van gedachten gewisseld.

De heer Holdijk heeft ook verwezen naar het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten bij het wetsvoorstel. Hoewel het volgens mij niet de gebruikelijke gang van zaken is om in dit debat een volledig wetsvoorstel te bespreken, heeft hij mij expliciet gevraagd om in te gaan op de zeven argumenten van de orde.

Allereerst is er het verwijt van de zijde van de orde dat ik een te rooskleurig beeld schets van de alternatieve voorzieningen. Dat vind ik niet. Voor veel juridische geschillen zijn instrumenten als mediation, geschillencommissies en huurcommissies een heel goed alternatief. Dat blijkt ook uit de pilots. Vaak hoeft een burger lagere kosten te maken voor deze alternatieve vormen van geschillenbeslechting en is ook de snelheid waarmee geschillen worden beslecht heel aantrekkelijk.

De heer **Ruers** (SP):
Ik hoor de staatssecretaris zeggen dat er veel redelijke alternatieven zijn, zoals mediation en geschillencommissies. De praktijk laat tot nu toe zien dat mediation maar een heel klein deeltje van die markt heeft. Ik zou van de staatssecretaris weleens willen weten wat mediation kost voor degene die om mediation vraagt. Volgens mij zijn die kosten

namelijk gelijk aan of hoger dan de kosten bij de normale gang van zaken zonder mediation. Ik heb dat pas nog gezien in een onderzoek naar die zaken. De Consumentenbond ging in zijn bijdrage in deze Kamer in november in op geschillen die voor geschillencommissies komen. De Consumentenbond heeft heel veel ervaring met geschillencommissies. De woordvoerder van de Consumentenbond waarschuwde ons, want hij ziet in geschillencommissies steeds vaker het volgende gebeuren. De geschillencommissie moet oordelen. Aan de ene kant staat de consument maar aan de andere kant, bij de producent, staat een bedrijf met advocaten, kwaliteit en niveau. Met andere woorden: er is geen gelijk speelveld. Je zit als consument tegenover een zeer goed geoutilleerde tegenpartij en je moet het zelf op eigen houtje doen. Dat is toch geen eerlijke rechtsverhouding? Dan kun je toch niet zeggen dat mensen maar naar een geschillencommissie moeten gaan in plaats van naar een advocaat en een rechter? Dat is toch een inferieure oplossing ten opzichte van wat we nu hebben?

Staatssecretaris **Teeven**:
Nee, dat is geen inferieure oplossing op het moment dat het geen unieke casus is maar een casus waarover bijvoorbeeld al door een rechter is beslist. Dan heeft de geschillencommissie een referentiekader aan de hand waarvan zij een geschil kan oplossen. Als elke zaak in Nederland een unieke zaak zou zijn, had de heer Ruers gelijk. Dan is het geen realistische oplossing. Maar dat is natuurlijk niet zo. Op een gegeven moment vormt de jurisprudentie een referentiekader en dat betekent dat geschillencommissies kunnen kijken naar lopende jurisprudentie.

Het tweede argument van de orde is dat de zelfredzaamheid van burgers wordt overschat. Voor zover rechtzoekenden zelfredzaam zijn, vind ik dat je ook een beroep kunt doen op die zelfredzaamheid. Ik denk dat burgers ook een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het oplossen van hun juridische problemen. Aan de uitwerking van de pilots zie je ook dat burgers het helemaal niet vervelend vinden om naar de eerstelijnsrechtsbijstand te gaan. De gefinancierde rechtsbijstand heeft niet tot doel om burgers de eigen verantwoordelijkheid uit handen te nemen. Ik realiseer me natuurlijk dat er ook mensen zijn die echt niet zelfredzaam zijn. Ook ik ken het rapport Zorg beter begrepen van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waarin wordt beschreven dat de samenleving complexer wordt en sommige mensen vanwege hun beperkingen niet kunnen meedoen. We moeten mensen echter niet op voorhand klein houden, zo lees je in hetzelfde rapport. De eerste lijn zal wat mij betreft de zelfredzaamheid waar nodig ondersteunen en blijven stimuleren. In een spreekuur kan samen met een jurist het juridische probleem en de oplossing daarvoor worden verkend.

Het derde argument waarover de heer Holdijk sprak, is dat het nieuwe noodzakelijkheidscriterium onwerkbaar is. Dat beeld herken ik niet, want ik denk dat de verwijzing van de orde specifiek ziet op het onderdeel over het huurrecht en het verbintenisrecht. Daarvan heb ik nu juist gezegd dat dat onderdeel van de nieuwe criteria is heroverwogen.

Het vierde argument betreft de pilots, die een aselecte steekproef zouden vormen. Het klopt dat het een aselecte steekproef is, maar dat is de reden waarom ik steeds heb aangegeven dat de pilots niet een-op-een kunnen worden vergeleken met de toekomstige situatie. Het zou zo kunnen zijn dat uit een in te stellen onderzoek in de komende tijd blijkt dat de pilots geen representatief beeld geven op alle terreinen.

Het vijfde argument is dat de effecten vanwege de korte looptijd niet te meten zijn. Juist vanwege de korte looptijd heb ik erin voorzien dat ruim twee maanden na afloop van de pilots nog eens wordt bekeken of er een toevoeging is afgegeven. Dat is volgens de Raad voor Rechtsbijstand ook de periode waarin je redelijkerwijs zou moeten kunnen zien of een toevoeging alsnog is aangevraagd en afgegeven.

Het zesde argument is dat er geen rekening is gehouden met het feit dat een medewerker van de eerste lijn en een advocaat verschillende rollen innemen. Bij de bekendmaking van de plannen voor de versterkte inrichting van de eerste lijn ben ik op dit punt ingegaan, want uit het evaluatierapport leid ik juist af dat het op kwalitatief adequate wijze verlenen van eerstelijnsrechtsbijstand niet vraagt om competenties die exclusief zijn voorbehouden aan de advocatuur. Advocaten onderscheiden zich met name van medewerkers van de eerstelijnsvoorziening doordat zij hun cliënt kunnen vertegenwoordigen en in bijzondere en complexe zaken een gespecialiseerde oplossing kunnen aanreiken. In veel zaken uit de pilot die zijn behandeld, bleken die elementen voor een bevredigende oplossing van het geschil niet noodzakelijk. Ook een medewerker van de eerstelijnsvoorziening kan derhalve binnen die eerste lijn rechtsbijstand bieden die uit kwalitatief oogpunt niet onder doet voor de rechtsbijstand die door een advocaat wordt geboden. Wel is het noodzakelijk dat, in het geval dat vertegenwoordiging of hoogwaardig specialisme nodig zijn voor een bevredigende oplossing van het geschil, naar een advocaat kan worden doorverwezen.

Dan kom ik bij het zevende argument van de orde, namelijk dat er een verkeerde berekening aan de financiële analyse ten grondslag ligt. De berekening waarop de orde doelt, betreft de berekening uit het evaluatierapport. Voor de gekozen uitgangspunten in het rapport is mijn berekening bij het wetsvoorstel gecorrigeerd. Ik denk dus dat het heel belangrijk is om niet de verkeerde analyse los te laten op het wetsvoorstel. Je kunt die pilots niet een-op-een vertalen. Vandaar dat we ook een correctie hebben aangebracht.

Dan kom ik op de beoordeling van de noodzaak van de eerste lijn, waarover mevrouw Scholten sprak. Zij heeft gezegd dat de Straatsburgse jurisprudentie bepaalt dat criteria als de eigenvermogenspositie van de rechtzoekende, het belang van de zaak en de kans op succes in de zaak niet door het Juridisch Loket, maar door een rechter moeten worden beoordeeld. De mogelijke moeilijkheid die hierbij ontstaat, is dat de rechtzoekende dan eerst moet gaan procederen bij de rechter om voor een toevoeging in aanmerking te komen, aldus mevrouw Scholten. Zij vroeg hoe ik voornemens ben dat probleem op te lossen. De selectie hoeft niet per se door een rechter te worden gedaan, ook niet volgens het EVRM. Dat gebeurt nu ook niet door een rechter, maar door een zelfstandig bestuursorgaan, namelijk de Raad voor Rechtsbijstand. Daarbij is ook van belang dat volgens mijn plannen de medewerkers van de eerstelijnsvoorzieningen beslissingen over een toevoeging gaan nemen, maar enkel in mandaat van de Raad voor Rechtsbijstand. Die bevoegdheid blijft dus bij de raad liggen. Ook nu beoordeelt de Raad voor Rechtsbijstand de eigenvermo-

genspositie van de rechtzoekende, het belang van de zaak en de kans op succes in de zaak. In het kader van de bespreking van het wetsvoorstel ben ik uiteraard zeer bereid om daar veel uitvoeriger op in te gaan. De consultaties die we net hebben ingewonnen, leiden tot aanpassingen. Het wetsvoorstel gaat naar de Raad van State en komt terug met een advies. Wij moeten er dus nog veel aan doen.

De heer **Ruers** (SP):
Ik hoor de staatssecretaris zeggen dat hij er later op terug komt. Dat lijkt me goed, want er zijn veel vragen over te stellen. Eén ding valt me op: het Juridisch Loket gaat een belangrijke poortwachterfunctie vervullen, die rol wordt groter. We hebben hier vorig jaar ook al naar gevraagd. Ik ben ook blij dat de staatssecretaris op een heleboel punten die wij vorig jaar hebben opgemerkt heel serieus is ingegaan en dat hij die heeft verwerkt. Dit is echter nog steeds een punt dat niet voldoende besproken is. Het Juridisch Loket gaat in deze begroting 10% bezuinigen; er gaat 2 miljoen af. Het Juridisch Loket krijgt er straks echter een heleboel taken bij. Het krijgt een heel zware functie. Wat gaat dat ongeveer kosten? Hoe gaat de staatssecretaris de uitbreiding van het Juridisch Loket dekken?

Staatssecretaris **Teeven**:
Dat gaan we uiteraard in het wetsvoorstel onderbouwen. Dat wetsvoorstel komt nu terug uit de consultatie en zal moeten worden aangepast. Daar hoort uiteraard een degelijke financiële onderbouwing bij. Als je uitbreiding van taken geeft, zul je daar ook uitbreiding van middelen bij moeten geven. Je kunt niet alles met efficiency oplossen, daarover zijn de heer Ruers en ik het eens.

De heer **Franken** (CDA):
Ik heb ook nog een vraag over het Juridisch Loket. Dat bestaat inmiddels ongeveer tien jaar. Daar is tien jaar lang ongeveer 22 miljoen heengegaan. Daar is geen cent bijgekomen. Het aantal klantcontacten is in de tussentijd echter wel van 400.000 naar 1 miljoen gestegen. Dat hebben ze met hetzelfde bedrag gedaan. Voor hetzelfde geld hebben ze dus extra klantcontacten afgehandeld. Dat betekent dat de kwaliteit zou moeten verminderen of de dienstverlening zou moeten afnemen. Nu gaat de staatssecretaris nog meer vragen van het Juridisch Loket. Daar is nu een heleboel onzekerheid aan het ontstaan. Heeft de staatssecretaris daar geen concreter idee over, zodat dat verder niet zo veel onrust zal geven in de markt?

Staatssecretaris **Teeven**:
Het geeft eigenlijk niet zo veel onrust in de markt. Dat blijkt ook uit de pilots en uit de wijze waarop eerstelijnsrechtsbijstandverleners naast elkaar opereren. Ik zie helemaal niet zo veel onrust. Ik zie juist een grote mate van tevredenheid. Als we er echter veel meer taken bij gaan doen, moeten we natuurlijk ook naar de middelen kijken. Dat moeten we in het wetsvoorstel doen. Dat zullen we met elkaar gaan bespreken in de Kamer aan de overzijde en in dit huis.

Mevrouw Strik heeft mij gevraagd naar de positie van de overheid in het voorkomen van zaken tegen de Staat. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in dit verband het programma Prettig contact met de overheid gelanceerd. Dat programma heeft als doel bestuursorganen ondersteuning te geven bij het inzetten van de informele aanpak, voorlichting te geven over de mogelijkheden en effecten van de informele aanpak, en bestuursorganen een platform te bieden om kennis en ervaringen met elkaar uit te wisselen. Met die informele aanpak wordt bedoeld dat een ambtenaar, in het geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of een bezwaarschrift, snel en persoonlijk telefonisch contact opneemt met de betrokken burger. De ambtenaar moet dat doen en moet ook echt een beetje doorvragen. Er moet dus niet alleen schriftelijk worden gereageerd en meteen doorgegaan worden op procederen. We moeten niet proceduregericht, maar oplossingsgericht zijn. Dat is een onderdeel van het plan van aanpak. Die aanpak is succesvol en leidt er inmiddels toe dat veel geschilpunten tot een oplossing kunnen worden gebracht. Als voorbeeld zou ik de Raad voor Rechtsbijstand willen noemen. Daar wordt die informele formule en werkwijze al een tijdje toegepast. Ruim 60% van de zaken bij de raad wordt op dit moment informeel afgehandeld.

Mevrouw Scholten vroeg naar de positie van de richtlijn voorlopige rechtsbijstand in het strafrecht in overleveringsprocedures waarover momenteel wordt onderhandeld. Nederland is op een aantal punten inderdaad kritisch op die richtlijn. Ik heb dat ook een aantal malen verwoord in de Raad. Dat ziet met name op de proportionaliteit, omdat op sommige punten het voorstel naar ons oordeel verder dan noodzakelijk gaat. Daarbij gaat het vooral om de verplichting om in alle gevallen waarin een verdachte van zijn vrijheid wordt beroofd, ongeacht de zwaarte van het feit, te voorzien in gefinancierde rechtsbijstand. Naar het oordeel van het kabinet gaat dat op dit moment verder dan noodzakelijk. Daarnaast bevat de richtlijn ook de verplichting om in overleveringszaken in beide lidstaten te voorzien in gefinancierde rechtsbijstand. De minister en ik zien de meerwaarde van gefinancierde rechtsbijstand in de verzoekende lidstaat op dit moment niet. Ik verwacht overigens wel dat het Letse voorzitterschap dit voorjaar toewerkt naar een politiek akkoord binnen de Raad. Daarna zal de trialoog beginnen met Europees Parlement.

De **voorzitter**:
Mag ik vragen hoe lang u nog nodig denkt te hebben?

Staatssecretaris **Teeven**:
Ik heb nog een heleboel antwoorden op vragen over het onderwerp bed, bad en brood. Die ga ik nu geven en daarna zal ik nog ingaan op enkele losse onderwerpen.

De leden Schrijver, Strik en Ruers hebben opmerkingen over de regeling voor bed, bad en brood gemaakt. Wat verstaan we op dit moment in Nederland onder bed, bad en brood? Het lijkt me goed om dat even met elkaar af te spreken, want dat geeft wat afkadering aan het debat. Naar mijn mening praten we dan over het bieden van onderdak en voorzieningen aan niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Dat is concreet waar het hier over gaat. Het standpunt van het kabinet — enkele leden hebben daarover gesproken — in de klachtprocedures onder het Europees Sociaal Handvest is helder: onrechtmatig verblijvende vreemdelingen vallen niet onder de personele reikwijdte van het ESH. Met de eerste paragraaf van de bijlage bij het handvest hebben de verdragspartijen de werkingssfeer van

het handvest ook duidelijk begrensd. In die paragraaf staat namelijk dat onder de werking van het handvest slechts die vreemdelingen zijn begrepen die onderdaan van andere partijen zijn bij het handvest en die legaal verblijven op het grondgebied van de betrokken partij. Het is voor de leden van de senaat helder, denk ik, dat ik me slecht kon vinden in de bevinding van het Europees Comité voor Sociale Rechten van 1 juli 2014 dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen wél onder de reikwijdte van het handvest zouden kunnen vallen. De reikwijdte van het handvest is dan ook een punt waaraan het kabinet aandacht besteedt. Het Europees Comité voor Sociale Rechten kan naar ons oordeel niet unilateraal de personele reikwijdte van het handvest oprekken. Dat raakt dan ook het ontvankelijkheidsverweer dat is gevoerd.

Daarnaast vinden we de uitspraak ook om inhoudelijke redenen zorgelijk. In zijn uiterste consequentie zou dit volgens mij ertoe kunnen leiden dat de verplichting die een vreemdeling in het kader van de Vreemdelingenwet op dit moment heeft, namelijk om het land te verlaten als hij is uitgeprocedeerd, volledig obsoleet wordt. De bevindingen van het Europees Comité zijn, zoals u weet voorzitter, toegezonden aan het Comité van Ministers en dat moet nog een standpunt innemen in de vorm van een resolutie. In die fase zitten wij op dit moment. Het mag duidelijk zijn — een aantal leden heeft daaraan gerefereerd — dat ik de besluitvorming van het Comité van Ministers afwacht voordat ik een inhoudelijk standpunt ga innemen over de eventuele gevolgen van de klachtprocedures voor het Nederlandse opvangrecht.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Dat begrijp ik. Ik kom nog even terug op de voorlaatste zin van de staatssecretaris. Ik heb nergens in de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten kunnen lezen dat het twijfelt aan de verplichting van uitgeprocedeerde asielzoekers of van anderszins irregulier in Nederland verblijvende vreemdelingen om Nederland te verlaten. Daartoe hebben zij in principe de plicht. De staatssecretaris zegt dat de uiterste consequentie zou zijn dat de verplichting obsoleet wordt. Dat staat toch niet in de uitspraak?

Staatssecretaris **Teeven**:
Nee, dat staat niet in de uitspraak, maar als je deze uitspraak zou opvolgen in de zin dat aan iedereen die geen verblijfsrecht heeft in Nederland, wel onderdak en opvang moeten worden geboden, wordt het wel heel moeilijk om de vrijwillige vertrekplicht te realiseren van een vreemdeling die totaal is uitgeprocedeerd.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Erkent de staatssecretaris dat het comité dit beperkt tot heel basale behoeften, zoals medische basiszorg, onderdak, voedsel en kleding. Wij spreken daarom over drie keer b en niet over allerlei andere rechten die regulier in Nederland verblijvende personen genieten onder het brede scala van mensenrechten. Het gaat dus om een absoluut minimumpakket.

Staatssecretaris **Teeven**:
Dat realiseer ik mij heel goed. Tegelijkertijd wijs ik erop dat mensen die meewerken aan hun vertrekplicht, van rijkswege onderdak krijgen in een vrijheidsbeperkende locatie voor een periode van twaalf weken en soms langer, namelijk als er voor de mensen die meewerken aan vertrek binnen die twaalf weken niet ogenblikkelijk zicht is op vertrek. Ik denk dat het niet zo is dat de Nederlandse overheid geen onderdak aan mensen verleent die de voorziening van bed, bad en brood willen hebben. Dat wil de Nederlandse overheid wel doen, maar zij koppelt dat op dit moment aan de vertrekplicht die dan bij die mensen bestaat.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik heb nog een twee punten. Mijn eerste punt gaat over de beperkte, personele reikwijdte. De staatssecretaris zegt dat het Europees Comité voor Sociale Rechten dat niet zomaar in zijn eentje mag uitbreiden. Tegelijkertijd heeft de Kamer al eerder in een brief erop gewezen dat het comité dit sowieso al sinds 2003 zo uitlegt. Met name de noodmaatregelen, zoals onderdak, kleding en voedsel, staan helemaal los van de status die mensen hebben. Iedereen op het grondgebied van een land dient recht te hebben op die voorzieningen. Dat heeft het Comité van Ministers ook onderkend. In de zaak voor de kinderen heeft het comité nadrukkelijk gezegd dat een lidstaat, los van de discussie over de reikwijdte, onverlet de plicht heeft om te voorkomen dat wie dan ook op zijn grondgebied dakloos wordt of zonder die voorzieningen blijft. Het Comité van Ministers zegt: "in particular minors".

Staatssecretaris **Teeven**:
Ik zeg niet dat het comité dat niet zegt, maar lidstaten ondertekenen het Europees Sociaal Handvest vanuit een bepaald idee over de reikwijdte van Europees Sociaal Handvest. Dit betekent dat het erg ingewikkeld wordt als zo'n comité bij voortduring buiten de kaders van het Europees Sociaal Handvest treedt. Ik zeg niet dat het comité dat nooit eerder heeft gedaan, maar wel dat dit een bezwaar is voor de lidstaten, omdat zij ermee worden geconfronteerd dat de reikwijdte van het Europees Sociaal Handvest wordt opgerekt, terwijl lidstaten daar niet voor getekend hebben.

De **voorzitter**:
Mevrouw Strik, graag beknopt als het kan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Wij hebben het misschien over twee verschillende comités. Ik noem het Comité van Ministers. Het Comité van Ministers heeft dus al eerder die interpretatie van het Europees Comité voor Sociale Rechten onderkend. U geeft eigenlijk aan dat u het niet eens bent met het Europees Comité voor Sociale Rechten en dat u daarom de resolutie van het Comité van Ministers afwacht. Het Comité van Ministers heeft de lijn van het Europees Comité voor Sociale Rechten al eerder doorgetrokken en gevolgd.

Staatssecretaris **Teeven**:
Volgens mij kun je nog iets anders constateren, namelijk dat er ook zaken zijn waarin dat niet zo is. Ik heb ze hier voor me liggen. Het Comité van Ministers heeft in die zaken

een andere lijn gekozen, omdat het vond dat het Comité voor Sociale Rechten buiten de bevoegdheden trad. Ik noem bijvoorbeeld de Zweedse zaak uit 2014. Mevrouw Strik kent die ongetwijfeld. Dat was een complexe zaak waarin het ook ging om strijd met het EU-recht. Het Comité van Ministers zei toen dat men daarbij buiten de reikwijdte van het Europees Sociaal Handvest was getreden. Er zijn nog meer zaken bekend. In 2002 heeft het Comité van Ministers dat ook beslist. Er is verder een zaak uit Portugal uit 1999. Het Comité van Ministers was toen van mening dat het Comité voor Sociale Rechten buiten het kader van het handvest was getreden, hoewel het de juridische beoordeling van het comité accepteerde.

De **voorzitter**:
Mevrouw Strik, heel kort, want u hebt nog een tweede termijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Het gaat mij niet over het feit dat het Comité van Ministers in zijn algemeenheid in een resolutie kan zeggen dat het het niet eens is met een bepaald punt. Het gaat mij precies om deze specifieke interpretatie van het Europees Sociaal Handvest. Daarvan heeft het Comité van Ministers een aantal jaren geleden in de zaak tegen Nederland over de kinderen al gezegd: ook in zijn algemeenheid moet een land daarvoor zorgen. Dat is mijn punt. Het Comité van Ministers zei ook: ongeconditioneerd. De voorwaarde hoeft dus inderdaad niet te zijn dat mensen moeten meewerken. Dan kun je mensen nog steeds allerlei voorwaarden opleggen om te vertrekken, maar dat heeft het Comité van Ministers ook aangegeven.

Staatssecretaris **Teeven**:
Jawel, maar dat was in de zaak met de kinderen uit 2012. Die zaak is bekend. Nu hebben wij een zaak waarin het over iedereen gaat. De reikwijdte wordt dus nog verder opgerekt.

De **voorzitter**:
Nee, mevrouw Strik, u krijgt het woord weer in tweede termijn. Mag ik u ook verzoeken om voortaan via de voorzitter te debatteren.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Graag, voorzitter.

Staatssecretaris **Teeven**:
Wat is nu het standpunt van het kabinet? Ik denk dat dat belangrijk is om te weten. Het standpunt van het kabinet is dat de besluitvorming in het Comité van Ministers wordt afgewacht voordat er een inhoudelijk standpunt wordt ingenomen over de eventuele gevolgen van de klachtprocedures voor het Nederlandse opvangrecht. Dat neemt overigens niet weg dat ik aanstaande maandag met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om de tafel ga zitten om de gevolgen van de voorlopige voorziening van de Centrale Raad van Beroep van 17 december 2014 te bespreken. Dat was ook een vraag van een aantal leden. Ik wil niet vooruitlopen op dat overleg. Het is wel evident dat de uitspraak van de raad op geen enkele wijze afbreuk doet aan het verblijfsperspectief van de betrokken vreemdelingen. Dat ben ik met mevrouw Strik eens. Over verblijf wordt niet gesproken, maar wel over onderdak. In de bespreking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal ik dus voorop blijven stellen dat het essentieel is dat wij een stelsel behouden waarin een afwijzende toelatingsbeslissing betekenisvol blijft en dat terugkeer in die gevallen dus ook het uitgangspunt blijft. Naar mijn oordeel ligt de verantwoordelijkheid daarbij steeds primair bij de vreemdeling zelf. De vreemdeling kan zich bij de manier waarop hij vormgeeft aan dat vertrek, laten ondersteunen door de overheid of de IOM. In dat geval zullen wij de vreemdelingen onderdak bieden in de vrijheidsbeperkende locatie.

De heer Schrijver heeft in zijn inbreng gevraagd of de regering bereid is om met de kwestie bed, bad en brood om te gaan in de geest van het internationale mensenrechtenbeleid en open te staan voor de binnenlandse en internationale op- en aanmerkingen over de mensenrechtensituatie. Daar staan wij daar inderdaad voor open. Wij luisteren daarnaar. Dat betekent echter niet tegelijkertijd dat nietbindende rapporten van internationale comités zonder verdere beschouwing en buiten de geëigende procedures om leiden tot een wijziging van een beleid. Het is nog iets anders als je in individuele gevallen naar aanleiding van uitspraken van rechters voorzieningen moet treffen. Het rapport van het Europees Comité voor Sociale Rechten is aangeboden aan het Comité van Ministers. Dat is nu aan zet. Ik geloof dat ik de heer Schrijver overigens ook heb horen zeggen dat dit formeel de juiste procedure is. Die procedure wachten wij dus af.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Dat ben ik helemaal met de staatssecretaris eens. Daarom begrijp ik niet precies waarom de staatssecretaris de frase "buiten de geëigende procedures om" gebruikt. Kan de staatssecretaris nog even toelichten waarom hij die uitspraak deed?

Staatssecretaris **Teeven**:
Dat heeft te maken met wat ik al eerder zei over het Europees Sociaal Handvest. Het Nederlandse kabinet twijfelt er wel over — die beschouwing ligt wel voor op dit moment — of het comité wel de ruimte had om deze standpunten in te nemen.

Staatssecretaris **Teeven**:

De heer **Schrijver** (PvdA):
Dan gaat het toch niet om een procedurele kwestie? Het gaat om de reikwijdte van de toepasselijkheid van het Europees Sociaal Handvest. Daar voert de regering een geschil over, maar dat staat niet buiten de geëigende procedures. De staatssecretaris bedoelt eigenlijk dat hij een substantieel meningsverschil heeft. Het is niet zozeer een procedureel punt.

Staatssecretaris **Teeven**:
Dat is ten dele waar. De zaak van de Raad van Kerken is een zaak waarbij ook een ontvankelijkheidsverweer wordt gevoerd. Deze immediate measure werd al genomen zonder

dat er op het ontvankelijkheidsverweer werd gereageerd. Dat moeten wij op dit moment afwachten.

De heer Schrijver en mevrouw Strik hebben mij gevraagd of het juist is dat het Comité van Ministers het oordeel van het Europees Comité voor Sociale Rechten niet kan veranderen. Uiteraard onderkent de regering dat het Comité van Ministers niet kan afdoen aan de juridische beoordeling van het Europees Comité maar dat betekent niet dat het Comité van Ministers geen belangrijke rol zou kunnen spelen in de collectieve klachtenprocedure. Dat blijkt ook uit de voorlichting die ik heb gevraagd aan de Raad van State. De rapporten van het Europees Comité voor Sociale Rechten zijn namelijk gericht aan het Comité van Ministers dat hierover op grond van het Handvest een eigenstandig standpunt dient in te nemen. Daarbij kan, als dat in de richting van een lidstaat gaat, worden gecorrigeerd met bepaalde sociale of culturele overwegingen. Het Comité van Ministers kan bijvoorbeeld bij het aannemen van de resolutie rekening houden met sociale en economische beleidsoverwegingen. Dat is in het verleden ook gebeurd.

Voorts vraagt de heer Schrijver mij hoe ik de huidige situatie beoordeel waarbij er in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet wordt opgevangen en wat ik vind van de voorstellen van de VNG en de vier grote gemeenten. Het kabinet en de VNG zijn het erover eens dat illegaal verblijf in Nederland onwenselijk is. Samen zijn wij verantwoordelijk voor het maatschappelijk beheersbaar houden van dit probleem. Ik zie tegelijkertijd dat de voorlopige uitspraak van de Centrale Raad van Beroep ook nu al voor gemeenten betekenis kan hebben. Of dat in grote mate het geval is, is nog erg ongewis, maar in de gemeente Amsterdam maken op dit moment heel weinig vreemdelingen gebruik van de geboden bed-, bad- en broodregeling. In het overleg met de VNG zal de uitspraak van de Centrale Raad zeker aan de orde komen.

Ik wijs voorts nog op twee uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 23 december jongstleden, die door enkele leden zijn aangehaald. Die zijn overigens van een andere orde, want die uitspraken zien niet, in tegenstelling tot die van de Centrale Raad voor beroep, op het verlenen van onderdak door de gemeente maar op het verlenen van onderdak door het Rijk. Ik heb aanleiding gezien om tegen die uitspraken van de rechtbank hoger beroep in te stellen. Voor de tijd dat het hoger beroep loopt, zal wel uitvoering worden gegeven aan de uitspraken omdat er een voorlopige voorziening is getroffen. Aan de beide betrokken vreemdelingen in die zaak, in die individuele cases, is gemeld dat ze terecht kunnen bij een vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel, zonder dat er een vrijheidsbeperkende maatregel zal worden opgelegd. Van dat aanbod is door de betreffende vreemdelingen overigens geen gebruik gemaakt. Er is wel over geprocedeerd maar er is geen gebruik van gemaakt.

De heer Schrijver heeft ook nog verwezen naar artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische sociale en culturele rechten. In artikel 11 is het recht op een adequate levensstandaard neergelegd. Het recht op een adequate levensstandaard omvat aanspraak op voedsel, kleding en onderdak. Dat verdrag geldt voor iedereen, ook voor vreemdelingen zonder een verblijfstatus. Dat verdrag zet echter niet de verantwoordelijkheid van de vreemdeling buitenspel. Uit het verdrag volgt ook niet dat van de vreemdeling niet verlangd mag worden dat hij meewerkt aan zijn terugkeer. Dit wordt ook niet gesteld in de General Comments van het VN-Comité, dat toeziet op de naleving van het verdrag. Daar liepen de standpunten van het kabinet en van de rapporteurs die er vlak voor de kerst iets over hebben gezegd, uiteen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Voorzitter. Ik mis nog het antwoord op de vraag wat de staatssecretaris gaat doen met de verplichting die de gemeenten nu hebben gekregen, vanwege de Centrale Raad van Beroep, om die opvang te bieden. De staatssecretaris gaat in overleg. Dat is een heel mooi begin maar de nationale rechter heeft gemeenten verplicht, op grond van de verplichting die de regering is aangegaan, om die opvang te verlenen. Is het dan niet logisch dat het Rijk die gemeenten financieel compenseert?

Staatssecretaris **Teeven**:
Dat is een volgende stap. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is een voorlopige voorziening, in afwachting van een standpunt over de resolutie van het Comité van Ministers en het daarna door het kabinet in te nemen standpunt. Het is wat prematuur om de gemeenten wat dit betreft te compenseren maar ik voer volgende week al overleg met de VNG over dit onderwerp.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Kunnen wij daarna worden geïnformeerd over de uitslag?

Staatssecretaris **Teeven**:
Ik zal beide Kamers van het parlement informeren over de voortgang van de gesprekken die ik met de VNG voer.

Mevrouw Duthler heeft een vraag gesteld over de eigen bijdrage van verdachten. Heeft de regering rekening gehouden met het effect van de eigen bijdrage op een succesvolle resocialisatie van de gedetineerde en erkent de regering dat de eigen bijdrage kan worden gezien als een extra straf? Ik wil ook wat dit betreft niet te veel vooruitlopen op de behandeling van de wetsvoorstellen maar wij hebben al wel gekeken naar de eventuele effecten van de bijdrageregelingen voor gedetineerden. In de memorie van toelichting en in het nader rapport wordt er bij de financiële positie van de doelgroep stilgestaan. Ik hecht eraan te benadrukken dat het overgrote deel van de gedetineerden kort gestraft is, waardoor de bijdrage nooit zal oplopen tot €11.680. Dat is de maximale bijdrage van twee jaar die in het wetsvoorstel is genoemd. In een groot deel van de gevallen zal de bijdrage voor het verblijf niet hoger zijn dan €480. Daarnaast geldt ook de bijdrage van de kosten voor strafvordering en slachtofferzorg. In dat kader zal worden gewerkt met forfaits. In de wetsvoorstellen zijn ook maatregelen genomen om te voorkomen dat mensen door de bijdrageverplichting in financiële problemen komen. Ik doel in dat verband op de mogelijkheid van een betalingsregeling, uitstel van betaling en het feit dat voorafgaand aan de inzet van invorderingsmaatregelen een inkomens- en vermogenstoets plaatsvindt. Bij deelname aan een gemeentelijk schuldsaneringstraject is kwijtschelding mogelijk. Er is dus wel op geanticipeerd. Geen extra straf zeg ik nog tegen mevrouw Duthler. De bijdrage is namelijk

niet punitief van aard en het is ook geen straf. Het gaat hier echt om een administratieve bijdrage in de kosten van strafvordering en slachtofferzorg of voor het verblijf in de inrichting als het gaat om de regeling met gedetineerden. In de wetsvoorstellen is dat ook verdisconteerd doordat de bijdragen ook administratief worden opgelegd. De Algemene wet bestuursrecht is ook van toepassing ten aanzien van zowel de oplegging als de inning wat betreft de rechtsbescherming.

De heer Ruers heeft gevraagd of de regering ook van mening is dat zij gehouden is uitspraken van internationaalrechtelijke instanties na lezing ook te implementeren. De regering heeft een aantal uitspraken naast zich neergelegd. Voorbeelden daarvan zijn uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en een uitspraak van het Europees Comité voor sociale rechten. Nee, wij respecteren rechterlijke uitspraken, zo ook die van internationaalrechtelijke instanties, voor zover zij definitief en bindend zijn. Wij herkennen ons niet in het beeld dat dit anders zou zijn. Wat betreft het voorbeeld van de uitspraken van het EVRM merk ik op dat er op dit moment nog een zaak over de levenslange gevangenisstraf loopt. Daar is een beslissing over genomen, maar er loopt nog een appelzaak bij de Grote Kamer van het Europees Hof. Dit juridisch vraagstuk is op dat punt nog niet afgerond.

Mevrouw Strik heeft mij nog eens gevraagd of het kabinet haast maakt met het ratificeren van de facultatieve VN-protocollen bij het Europees Sociaal Handvest; overigens niet alleen bij het Europees Sociaal handvest. Het ging om meer. Het ging ook om het VN-verdrag voor de economische, sociale en culturele rechten. Het ging om het VN-Kinderverdrag en het VN-Gehandicaptenverdrag. Om die drie verdragen gaat het. Ik heb al eerder aangegeven dat nog moet worden bezien wat de gevolgen van ratificatie zijn voor Nederland. Dat proces is gaande. Tijdens de eerste debatten over de staat van de rechtsstaat met deze Kamer is de desbetreffende motie ingediend. In de motie wordt de regering verzocht om de Kamer te informeren over het tijdpad van ondertekening. Als wij een standpunt hebben bepaald, zal de Kamer hierover worden geïnformeerd door de minister van Buitenlandse Zaken. Er is geen sprake — ik hecht eraan om dat hier te zeggen — van traineren, uitstellen, vertragen of filibusteren. Dat speelt allemaal niet. Dat wilde ik hier nog even nadrukkelijk zeggen.

Tot zover de bijdrage van mijn zijde.

De vergadering wordt van 22.32 uur tot 22.41 uur geschorst.

☐

De heer **Franken** (CDA):
Voorzitter. Dank aan de beide bewindslieden voor de antwoorden die zij hebben gegeven op deze avond. Ik moest daarbij denken aan een interview met de minister in NRC Handelsblad van 30 december van het vorige jaar. Daarin heeft hij gezegd: "men moet het gevoel hebben dat wij alles uit de kast halen". Misschien heeft hij zich gerealiseerd dat ik hem ook in eerste termijn al heb geciteerd, en wel zonder bronvermelding. Dat is bij dezen alsnog gecorrigeerd. Hij zei dat om zijn daadkracht te tonen. Het was heel indrukwekkend, maar meer daden vragen om meer regels, meer regels vragen om meer handhaving en dat brengt meer kosten met zich mee, en dat terwijl er minder geld beschikbaar is. Dan zijn er twee mogelijkheden. Of je gaat de activiteiten verminderen, of je gaat de kwaliteit verminderen van de activiteiten die al aan de gang zijn. Juist daardoor is de rechtstaat in Nederland in het geding.

Justitie staat in de kou, zo wil ik het eigenlijk formuleren. De rechtstaat heeft een goede score in Nederland, maar er is onderhoud nodig. Zoals ik in eerste termijn al heb betoogd, kun je het zoeken aan de aanbodzijde van het recht, maar bij de rechterlijke macht is geen vlees meer aan de botten. Cohen zegt het iets deftiger door te stellen dat de rek eruit is. We zien dat de kwaliteit werkelijk in het geding is. Ik heb een recent voorbeeld toegevoegd, door bij interruptie te wijzen op het interview van de procureur-generaal van de Hoge Raad, waarin hij wees op het gisteren verschenen rapport dat 8% van de strafbeschikkingen onjuist zijn. De minister is daar heel charmant mee weggelopen. Hij zei daar heel blij mee te zijn. Ik neem aan dat hij niet die uitkomst bedoelde, maar het rapport waar het in staat, want dat rapport ziet er zo mooi uit.

De minister heeft ons het rapport getoond. Wij hebben allemaal visueel kunnen vaststellen dat het er inderdaad prachtig uitziet, maar we hebben het niet van binnen gezien. Wel weten we uit het interview met de procureur-generaal dat 8% een straf opgelegd krijgt, terwijl er onvoldoende bewijs is. Die mensen hadden gewoon naar huis moeten gaan, zonder dat ze verder iets was overkomen!

Ook in dezen is het weer mooi om vroeg in de keten zo efficiënt mogelijk zaken af te doen, dan kost het vervolg geen tijd. Dan moet het echter wel kwalitatief goed worden aangepakt. Eigenlijk hoort het gekwalificeerde OM die beslissingen te nemen, maar je ziet vaak dat dit gedelegeerd wordt. Dan komt een plaatsvervanger, een politiefunctionaris of iemand op een stageplaats in beeld, die alles met een stempelhandtekening van een officier mag afhandelen. Dat noem ik kwaliteit in het geding.

Ga je de andere kant, de vraagkant bij de justitiabelen beperken, dan zijn er financiële drempels. Dan klinkt het heel redelijk wanneer je zegt dat het systeem beheersbaar moet zijn. Ik zeg daarop toch dat recht geen koopwaar is. Mensen gaan heus niet voor hun plezier procederen. Ik heb laatst nog eens een middag bij het loket doorgebracht. Wat u daar ziet langskomen, nou, daar wordt u echt niet blij van. Dat zijn mensen die problemen hebben. Als u kijkt wat de sociale advocatuur meemaakt en afdoet, dan zijn dat zaken van mensen die pijn hebben. Voorzitter. Ik heb in het verband van die financiering een opmerking aangehaald die tijdens een van de in deze Kamer gehouden deskundigenbijeenkomsten, is gemaakt. Daarin is gezegd dat de kosten van V en J een multiplier hebben. Dat is een mooi woord uit de economie, dat in dit geval betekent dat 1 miljoen kosten bij V en J 4 miljoen opbrengst oplevert of besparingen teweegbrengt bij andere departementen. Niemand is daarop ingegaan. Dat klinkt ook als een vage en moeilijke vraag. Ik insisteer er toch op dat tegen de stelling van de minister dat hij bij het kabinet geen ruimte vindt om buiten zijn departement geld te halen, hier een klinkend argument is, waarmee deze Kamer de minister bij zijn onderhandelingen in de Trêveszaal helpt. 1,7 miljoen zaken worden à €62 per burger per jaar in Nederland opgelost. Dat levert het departement van minister Kamp, van VWS en van SZW een heleboel op. De minister is daarop niet ingegaan, maar ik neem aan dat er een weg is om alternatieve financierings-

bronnen aan te boren. In dit verband dien ik een motie in, waarmee de Kamer de minister daarop wijst.

De **voorzitter**:
Door de leden Franken, Ruers, Quik-Schuijt, De Boer, Scholten en Strik wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gelet op de uitkomst van de deskundigenbijeenkomsten, gehouden in de Eerste Kamer, van 4 februari en 24 november 2014;

gelet op de uitkomst van het op 11 maart 2014 in de Eerste Kamer gehouden debat over de staat van de rechtsstaat, en de op 18 maart 2014 naar aanleiding daarvan aangenomen moties;

constaterende dat de in de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie 2015 opgenomen bezuinigingen tot een onaanvaardbare aantasting van de gefinancierde rechtsbijstand leiden en daarmee tot een aantasting van de rechtsstaat;

verzoekt de regering om de voorgenomen bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand ten bedrage van 85 miljoen euro achterwege te laten en alternatieve financieringsmogelijkheden te zoeken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter M (34000-VI).

De heer **Franken** (CDA):
Ik zou hieraan nog willen toevoegen dat er in Nederland 25% op de rechtshulp wordt bezuinigd. In Finland, een land waar men heel goed economisch kan nadenken, wordt de rechtshulp ondanks overheidsbezuinigingen met 10% verhoogd. Dat recente bericht heb ik ontvangen. De minister heeft mij gezegd dat hij geen gebruik wil maken van de 100 miljoen extra die hem in de tegenbegroting van de CDA-fractie in de Tweede Kamer is aangeboden. Hij zei: ik heb dat niet nodig, want mijn begroting is sluitend. Hoe is zijn begroting sluitend? Alleen door het afschaffen van een aantal naar onze mening noodzakelijke activiteiten. Wij moeten ons goed realiseren dat je een groot vraagteken kunt zetten achter de vraag of de begroting echt sluitend is. De minister heeft zojuist letterlijk opgemerkt: "goedkeuring van de begroting betekent geen instemming met de beoogde maatregelen die ter dekking van de begroting dienen". Als die maatregelen niet goedgekeurd worden, zijn er dus tegenvallers. Een en ander is nogal ongewis. In de Handelingen van de Tweede Kamer is bij de beantwoording van de schriftelijke vragen een staatje overgelegd. Daarin is een overzicht gegeven van de wetsvoorstellen van V en J in miljoenen euro's. Daar staat voor 2015 ingeboekt wat ik ga citeren. Papier is geduldig, dus de staatssecretaris moet dit maar becommentariëren. De verhoging van de griffierechten staat vanaf 1 juli voor 19 miljoen ingeboekt. De AMvB's inzake rechtsbijstand staan ingeboekt voor 16 miljoen, de eigenbijdrageregelingen staan ingeboekt voor 37 miljoen en het doorberekende toezicht- en tuchtrecht voor 4 miljoen. 76 miljoen in totaal is dus ongewis. Ik ben heel benieuwd wat de minister daarover opmerkt. Er zijn niet alleen onzekerheden voor de begroting van 2015 ingeboekt. Ook zijn de verscheidene bezuinigingen waarvan sprake is in de toekomst heel onzeker. KEI is in mijn ogen heel dubieus voor bezuinigingen voor de eerstkomende jaren. Dat vraagt nu nog een heleboel investeringen. Men zal pas op den duur door afvloeiing van personeel en wellicht de verkoop van onroerend goed enkele bezuinigingen kunnen inboeken. Er zijn voorts wetsvoorstellen met betrekking tot de eigen bijdrage in het strafproces die 53 miljoen moeten opleveren, maar ik ben er eerlijk gezegd niet zo zeker van dat die worden aangenomen en dat dit bedrag er ooit uitkomt. Het zogenaamde zitgeld, dus de eigen bijdrage die moet worden geleverd bij detentie, moet 7 miljoen opleveren, maar ik zie dat allemaal niet zo zitten. Ik denk dat er veel ongewis en onzeker is en dat de bewindspersonen zich niet zozeer op glad, als wel op dun ijs begeven.

☐

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor de uitvoerige beantwoording van de vragen die mijn fractie in eerste termijn heeft gesteld. Ik ben toen vrij uitgebreid ingegaan op de griffierechten. Voor de beantwoording van sommige vragen verwijst de minister naar het wetsvoorstel dat aan de overkant in behandeling is. Ik zal mijn nadere vragen dan ook opsparen tot het moment dat de behandeling van dat wetsvoorstel ook in de Eerste Kamer aan de orde is. Met name als het gaat om de griffierechten is het voor mijn fractie belangrijk dat de Kamer haar handen bij de behandeling vrij heeft als zij nu instemt met de begroting. De minister heeft dat in zijn eerste termijn bevestigd. Ik zie hem nogmaals knikken. Ik dank hem daarvoor.

Ik heb nog een enkele vraag over de bereikbaarheid van de rechter voor de zogenoemde "sandwich class". De minister heeft aangegeven open te staan voor alternatieven en voor onderzoeken naar alternatieve vormen van procesfinanciering en die te zullen betrekken bij het wetsvoorstel inzake massaschade. Litigation funding beperkt zich niet tot massaschade, maar gaat verder. Ik denk dan aan de intellectuele-eigendomszaken, uitkoopgeschillen, fiscale geschillen en de onrechtmatige overheidsdaad. Mijn fractie vraagt de minister om zijn onderzoek naar die alternatieve vormen van procesfinanciering niet te beperken tot massaschade, maar om dat breder te trekken.

De staatssecretaris is ingegaan op het al dan niet punitieve karakter van de eigen bijdrage van verdachten. Hij heeft aangegeven dat ze alternatief worden opgelegd en afgehandeld en dat de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Ze kunnen natuurlijk wel degelijk als punitief worden ervaren dan wel een punitief effect hebben. Is dat in het wetsvoorstel verdisconteerd? Zo ja, op welke wijze is dat gebeurd?

De minister heeft uitvoerig aangegeven welke initiatieven, kabinetsvisies, nota's en voorstellen de regering doet op het vlak van privacybescherming. De motie-Franken is nog steeds actueel. Hij noemde dit los van de antiterrorismewetsvoorstellen en de aanpak van het jihadisme. Ik neem echter aan dat hij deze wel degelijk betrekt bij de verdere

uitwerking van die aanpak en die wetsvoorstellen. Het is misschien een retorische vraag, maar mijn fractie ziet dat graag bevestigd.

☐

De heer **Reynaers** (PVV):
Voorzitter. Ik zal het in tweede termijn kort houden. Ik dank de minister en de staatssecretaris voor de beantwoording van de vragen. Laat ik in mijn tweede termijn het betoog dat ik in de eerste termijn deed omdraaien en beginnen bij de toegang tot het recht en de rechter. Helemaal overtuigd is mijn fractie nog niet. De voorgestelde besparingen zijn fors en het is duidelijk dat van alle kanten met argusogen naar de bezuinigingen wordt gekeken. De fractie van de Partij voor de Vrijheid is helder. Als de toegang tot het recht en de rechter wezenlijk wordt aangetast — en daar begint het nu wel op te lijken — dan is mijn fractie daarvan geen voorstander.

De stemming in deze Kamer stelt niet echt gerust. Het debat over de staat van de rechtsstaat maakte al duidelijk dat er grote zorgen zijn die bovendien breed gedragen worden. Het is dan ook maar de vraag of de voorgenomen besparing op een meerderheid in dit huis kan rekenen. En dat geeft wel te denken. Ik zal met mijn fractie bezien of de regering op dit punt het voordeel van de twijfel verdient of niet; in dat geval stemt mijn fractie niet in met deze begroting. Daarbij betrekt de PVV tevens de vraag of deze Kamer op dit moment over voldoende gegevens beschikt om de effecten van de besparingen in beeld te krijgen of dat daarvoor toch nog nader onderzoek wenselijk is, zoals diverse fracties al hebben geopperd.

Ik kom op het onderwerp van het jihadisme. De antwoorden van de minister stellen enigszins teleur. In het antwoord van de minister was de islam in geen velden of wegen te bekennen. Ik kreeg evenmin antwoord op mijn toch helder geformuleerde vraag of de regering wellicht van mening is dat jihadisme niets met de islam te maken heeft. Dat is een gemiste kans, want het is wel waar de Chérifs en Saïds van deze wereld hun inspiratie en legitimatie vandaan plegen te halen. Ik snap dat de minister geen bevolkingsgroepen wil wegzetten, maar als u het mij vraagt, dan hoeft dat ook helemaal niet bij het scherp krijgen van het probleem. Nu heeft het er toch weer de schijn van dat ook in de Trêveszaal en in deze Kamer een olifant staat die zorgvuldig wordt genegeerd; we hebben het daar liever niet over.

Ook op mijn vraag of de regering bereid is om terugkeer van jihadisten naar Nederland onmogelijk te maken, kreeg ik nog geen helder antwoord. Wel hoorde ik een bloemlezing uit de huidige beleidsagenda. Ik leid daaruit af dat de minister het huidige standpunt van het kabinet niet wenst te herzien. Heb ik dat juist, zo vraag ik de minister. Zoals ik al zei: waarschijnlijk wel. Daarom dient mijn fractie een motie in waarover deze Kamer zich volgende week kan uitlaten aan de hand van de stemmingen.

De **voorzitter**:
Door de leden Reynaers, Frijters-Klijnen, Van Dijk, Sörensen en Kops wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de islam Nederland de oorlog heeft verklaard;

constaterende dat in Nederland het aantal uitreizende jihadstrijders toeneemt en dat een deel van deze jihadstrijders weer terugkeert naar Nederland;

constaterende dat de regering de grenzen openhoudt voor terugkerende jihadstrijders;

overwegende dat de kans groot is dat naar Nederland terugkerende jihadstrijders hun strijd in Nederland zullen voortzetten;

verzoekt de regering, uitreizende jihadstrijders niet tegen te houden en terugkerende jihadgangers nóóit meer in Nederland toe te laten en daartoe de Verdragen van Schengen op te zeggen en weer grenscontroles in te voeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter N (34000-VI).

De heer **Reynaers** (PVV):
Dank u wel voorzitter. Hiermee ben ik aan het einde van mijn tweede termijn.

☐

De heer **Schrijver** (PvdA):
Voorzitter. Wij danken de minister en de staatssecretaris voor de adequate beantwoording van de vragen. We hebben allereerst geboeid geluisterd naar de omschrijving die de minister gaf van de rechtsstaat. Daarbij citeerde hij heel passend onze overleden collega Witteveen, die heeft gezegd dat de rechtsstaat een belofte is die we moeten waarmaken. De minister haalde ook andere geleerde verhandelingen aan, onder andere dat de rechtsstaat een emotioneel goed is, maar ik herkende mij meer in zijn eigen drievoudige objectieve duiding van de rechtsstaat.

In de tweede plaats was het goed te horen dat de begroting niet in beton gegoten is en het denken niet stilgezet wordt. Er kunnen wijzigingen worden aangebracht, al begrijpen we goed dat de begroting niet een menukaart is.

In de derde plaats is het goed dat we een nader debat voerden over de voorgenomen verhoging van de griffierechten en de matiging, de verzachting, die door de regering reeds is aangebracht of is toegezegd.

In de vierde plaats vond ik het boeiend dat we konden spreken over hoe de kwaliteit en zo mogelijk de verbetering in de rechtspraak te bewaken is, mede in het licht van de bevindingen van het visitatierapport Cohen. Het is goed om de vinger aan de pols te houden.

In de vijfde plaats: wat betreft het intrekken van het Nederlanderschap van jihadisten wachten we nu uiteraard de voorstellen van de regering af. Ik heb goed begrepen dat de minister zich bewust is van de begrenzingen die het

Europese en internationale recht in dezen stellen aan de Nederlandse Staat. Eenieder heeft recht op een nationaliteit. Niemand kan stateloos gemaakt worden.

In de zesde plaats denk ik dat wij een goed debat hebben gevoerd over de herzieningen in de rechtsbijstand. De bottomline is dat eenieder in Nederland toegang moet hebben tot de rechter. We moeten die effectieve toegang ook zien te waarborgen. Daarvoor blijft gesubsidieerde rechtsbijstand een essentieel onderdeel. Dat blijft nodig om de toegang niet in het gedrang te laten komen.

Ten slotte kom ik te spreken over de kwestie van bed, bad en brood. Mijn fractie kan voor een groot deel meegaan in de duiding van de juridische situatie die de staatssecretaris heeft gegeven. Er komen aanbevelingen van het Europees Economisch en Sociaal Comité; binnen enkele weken kunnen we een eindoordeel van het Comité van ministers verwachten. Onze discussie heeft zich toegespitst op wat er gedaan moet worden in de tussentijd. De fractie van de PvdA deelt de opvatting van de staatssecretaris dat het niet aangaat om uitgeprocedeerde vreemdelingen een verblijfsperspectief in Nederland te geven. Dat is immers onjuist gebleken in al die procedures. We moeten evenwel ook onderkennen dat terugkeer niet altijd een sinecure is en dat vrees en angst soms op zijn plaats zijn. Het gaat ons om het feit dat de mensen hier zijn en dat ze zich dus bevinden onder de rechtsmacht van Nederland. Dan kan er nog een geschil lopen over de reikwijdte van het Europees Sociaal Handvest, maar we hebben ook de beroemde openingszin van ons prachtige artikel 1 van de Grondwet: Eenieder die zich op het grondgebied van het Koninkrijk bevindt. Verder hebben we de Universele Rechten van de Mens. Kortom, we vinden dat alle mensen tellen en recht hebben op bescherming. Natuurlijk beperken we dat tot een noodpakket waarin kleding, voedsel, medische basiszorg en menselijke waardigheid centraal staan.

Ik ben blij dat de staatssecretaris heeft toegezegd altijd bereid te zijn tot overleg, ook met de gemeenten die zich soms in een heel moeilijke situatie bevinden, met de VNG en andere betrokken instanties. Ik was ook blij met de toezegging dat de regering altijd uitspraken van zowel Nederlandse als internationale mensenrechteninstanties in laatste instantie zal respecteren. Dank u wel.

☐

De heer **Ruers** (SP):
Voorzitter. Ik wil de minister en de staatssecretaris bedanken voor hun uitgebreide en boeiende antwoorden. Ik heb veel gehoord. Dat betekent niet dat ik het in alles met de minister en de staatssecretaris eens ben. Ik heb heel veel goede dingen gehoord in wat zij ons vandaag verteld hebben. De zaken zijn wat mij betreft op een aantal punten een stuk duidelijker geworden. Mijn dank daarvoor.

Ik was ook zeer gecharmeerd van de opmerkingen die de minister maakte over het belang van de rechtsstaat en het feit dat hij daar pal voor staat. Ik heb hem dat deze week ook op de televisie horen zeggen nadat hij was teruggekeerd uit Parijs. Ik denk dat we niet genoeg kunnen benadrukken hoe belangrijk de rechtsstaat voor ons allen is. In dat kader heb ik ook in mijn eerste bijdrage gezegd dat de rol van de senaat als bewaker van de kwaliteit van de rechtsstaat van belang is. Als ik het me goed herinner, is dat een jaar of twee geleden in de commissie V&J voor deze Kamer aanleiding geweest om te zeggen: we moeten eens een keer dieper ingaan op en een beleidsdebat voeren over de rol van de rechtsstaat, en dan met name de staat van de rechtsstaat. Dat heeft begin vorig jaar geleid tot het debat met Corstens en anderen, en tot een later debat op 24 november.

Als we terugkijken, denk ik dat we dat als commissie zeer terecht hebben aangekaart en dat het winst is geweest voor ons allemaal, wat je ook van de uitkomst vindt. We hebben er heel veel van geleerd. Ik moet zeggen dat ik zelf vaak getroffen was door de inbreng van allerlei experts die hier kwamen. Dat was vooral in het begin van vorig jaar het geval, toen Corstens en de zijnen hier waren. Het was frappant hoezeer zij aan die rechtsstaat hechtten en ook hoe zij ons duidelijk maakten dat er gevaren waren voor die rechtsstaat. Daarvan uitgaande zou ik willen zeggen: we hebben al gezien dat er geen rechtsstaat is zonder democratie. Het omgekeerde geldt ook: geen democratie zonder rechtsstaat. Wil je in een rechtsstaat het recht handhaven, dan moet ook de toegang tot de rechter voldoende gewaarborgd zijn. Daar heb ik grote zorgen over.

Ik verdenk de regering of de minister er niet van dat zij die toegang direct willen wegwerken. Ik vind echter wel dat zij er te weinig zorg en oog voor hebben dat de rechtsstaat onder vuur ligt. Hans Franken zei al dat Justitie in de kou staat. Ik vind dat precies het gevaar. Het ijs is heel dun. Op een aantal punten hebben de deskundigen dan ook gezegd dat we gewoon door de bodem zijn gezakt. Ik deel dat. Je laat daarmee iets heel belangrijks als de rechtsstaat uit je vingers glippen. Dat zou ik heel erg jammer vinden. Ik denk dan: je moet weten waar de rechtsstaat voor staat en dat mag je niet zien als koopwaar of als de aanschaf van iets, zoals Corstens dat zei. Het gaat om de grondbeginselen van onze samenleving. Daar moeten we voor staan, pal voor staan. Daar moet je ook wat voor over hebben. Je moet minstens zeggen: het moet kosten wat het dan ook kost. Je kunt niet zeggen: we hebben even geen geld, dus we schaffen de rechtsstaat een beetje af, of we laten de rechtsstaat teloorgaan. Dat moet niet gebeuren.

Ik ben daarom blij met de motie die collega Franken heeft ingediend. Wij staan daar helemaal achter. Wij denken namelijk dat het alleszins de moeite waard is om extra geld binnen te halen om de rechtsstaat, die ons zo dierbaar is, overeind te houden. Ik kom daar later nog even op terug.

Vorig jaar hebben we de motie-Franken bij meerderheid aangenomen. Ik heb haar in eerste instantie ook al voorgelezen. De regering werd daarin verzocht om te onderzoeken op welke wijze een voorziening kan worden getroffen waardoor een rechtzoekende, wiens verzoek tot verwijzing naar de rechter door het Juridisch Loket is afgewezen, toch een direct beroep op de rechter kan doen, zodat laatstgenoemde vervolgens zelf kan beslissen of betrokkene alsnog voor vergoeding van rechtsbijstand in aanmerking komt.

Daarna zijn er brieven gewisseld over deze motie. In de memorie van toelichting op dit punt zien we dat de motie in feite genegeerd wordt. Ze wordt weggeschreven. In de memorie van toelichting staat: "Op het moment dat een rechtzoekende juridisch advies wil over een weigering van een aanvraag, kan hij proberen een advocaat te vinden die bereid is naar zijn zaak te kijken en bezwaar in te dienen. De advocaat kan met de rechtzoekende afspreken dat, als het bezwaar gegrond wordt verklaard, de betreffende

advocaat de zaak verder in behandeling krijgt. De motie-Franken — die ik net noemde — roept op tot het doen van een onderzoek naar een bijzondere voorziening voor rechtsbescherming tegen een besluit in het kader van selectie aan de poort. Omdat wordt aangesloten op de gebruikelijke Awb-procedure, waarmee reeds is voorzien in een effectieve rechtsbescherming tegen besluiten op aanvragen tot verlening van rechtsbijstand, zijn geen bijzondere rechtsmiddelen nodig."

Met andere woorden: de regering vindt dat dit kan. Je mag iemand gewoon afwijzen. Hij krijgt dan geen mogelijkheid om daartegen in beroep te komen. Dit betekent in feite dat een rechtzoekende die wordt afgewezen door het Juridisch Loket de Awb-procedure zelf moet aangaan, zonder juridische bijstand. Laten we wel wezen: dat zal het overgrote deel van de mensen gewoon niet kunnen. Dat is te lastig. Dat is veel te ingewikkeld. Dit betekent dat je de toegang tot het recht voor deze burgers in feite illusoir maakt. Daarmee is niet alleen de motie-Franken opzij gezet. We hebben daarmee ook een gat geslagen in de fundamentele rechtsbescherming. Dat mag in deze rechtsstaat volgens mij niet gebeuren. Het gebeurt niet omdat de regering slechte bedoelingen met deze mensen heeft, maar omdat men zegt dat we er het geld niet voor hebben. Ik vind dat een heel trieste zaak. Hier wordt een grens overschreden.

Een ander punt dat ik nog wilde aankaarten is de lijst met bezuinigingen die collega Franken noemde. Die hebben wij ook gezien. Dat zijn er inderdaad behoorlijk wat. Er worden ernstige zaken in genoemd. Zo noemde ik net het noodzakelijkheidscriterium en de poortwachtersfunctie, die veel zwaarder wordt. Dat zijn allemaal barrières die naar mijn idee de toegang tot het recht zoals het Europese Verdrag dat ons leert, overschrijden. Dit is in strijd met het EVRM. Ik vind dat dit in een goede rechtsstaat niet kan.

Bij de bezuinigingen die voorgedragen worden, heb ik nog één punt op te merken. Dit gaat stapje voor stapje. Veel regelingen komen steeds terug als een stukje van een worst, als bij een salamitactiek. Er komt nog eens een stuk en nog eens een stuk, maar al met al wordt over de hele linie toch met forse bedragen bezuinigd. Je kunt het zo gek niet bedenken of er wordt in gesneden. Je ziet dan eigenlijk de rechtsstaat over de hele linie wegzakken tot onder de kritieke grens. Wij zouden daar heel hard tegen willen pleiten.

Ik kom dan bij het slot. Naar onze mening is er te weinig financiële ruimte in de begroting. Ik kan me voorstellen dat de regering dat niet heeft voorzien toen ze twee of drie jaar geleden haar plannen opstelde. Nu stellen we vast dat de financiële ruimte te krap is. Dat brengt schade toe aan de rechtsstaat. Ik denk dat het heel verstandig zou zijn als de minister gewoon tegen de regering zou zeggen: we hebben het extra geld nodig en we kunnen dat zelf niet opbrengen zonder schade toe te brengen aan de rechtsstaat en het werk van ons ministerie; zorg dat wij dat extra geld krijgen. Ik weet zeker dat als de minister zich daar sterk voor maakt, het hem zal lukken om dat geld te krijgen, zeker omdat hij zo'n prachtig betoog voor de rechtsstaat heeft gehouden. Je kunt daarmee al die schadelijke dingen voorkomen.

Ik zou het hierbij willen laten. Ik heb nog één puntje. Wij willen volgende week graag hoofdelijk stemmen over dit wetsvoorstel.

□

Mevrouw **Scholten** (D66):
Voorzitter. Ook ik wil graag beide bewindspersonen hartelijk danken voor de antwoorden op de door mij gestelde vragen. Net als de vorige sprekers was ik zeer gecharmeerd van het college van de minister over de rechtsstaat. Ik ga daar op dit moment de discussie niet verder over aan, maar ik zal de Handelingen buitengewoon goed bestuderen en al die wijze woorden nog eens goed tot me laten doordringen.

Daarnaast wil ik in het oog houden dat dit een beleidsdebat is. We gaan de afzonderlijke wetsvoorstellen nog behandelen. Ik ga daarom niet verder in op de afzonderlijke punten die ik aan de orde heb gesteld en die in de wetsvoorstellen nog aan de orde zullen komen. Ik heb wel goede nota genomen van de toezegging van de staatssecretaris dat de tijden van voor 1975, toen de bureaus van consultatie nog over de rechtsbijstand regeerden, niet terugkomen. Ik ben benieuwd. We gaan het afwachten.

In eerste termijn heb ik gezegd grote waarde te hechten aan een onderzoek naar de oorzaken van de kostenstijging in de afgelopen jaren. Ik heb de staatssecretaris in antwoord daarop een aantal onderzoeken horen noemen waarvan hij zelf zei dat die deels redelijk oud zijn: het rapport van de commissie-Van Wijmen uit 2006, het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2002 en de jaarlijkse geschillenbeslechtingsdelta. Hoe waardevol die onderzoeken ook zijn, ze zijn toch minder concreet dan ik beoog. Ik ben daarom tevreden met de toezegging van de staatssecretaris dat er een update zal komen. Ik heb de staatssecretaris daarbij horen zeggen dat hij wel weet hoe de uitkomsten zijn, maar wij kennen die uitkomsten niet. Daarom vind ik dat onderzoek van groot belang. Het onderzoek zal die uitkomsten uitwijzen.

Ik zou nog graag van de staatssecretaris horen hoe hij zich dit onderzoek voorstelt. Ik heb in eerste termijn een aantal concrete vragen geformuleerd. Die zou ik graag in het onderzoek beantwoord willen zien. Ik herhaal ze nog maar even voor de goede orde. Zijn de eigen bijdragen afgenomen? Is de stijging toe te schrijven aan bepaalde rechtsgebieden? Ik voeg daaraan toe: is de stijging toe te schrijven aan bepaalde wetgeving? Ik noem dit met name, omdat het voorbeeld van de Wet BOPZ zo in de herinnering komt: de wet die na het in werking treden een tsunami aan rechtspraak heeft opgeleverd. Die tsunami aan rechtspraak is voor het allergrootste deel gesubsidieerd door de gefinancierde rechtsbijstand, want die doelgroep komt daaruit voort.

Ik heb nog andere vragen die van belang zijn. Wat zijn de effecten van de eerdere bezuinigingen in de vergoedingensfeer voor de rechtsbijstandverleners en de eigenbijdrageregeling? Wat zijn de effecten op de dienstverlening van de rechtsbijstandverleners? Worden toevoegingen te lichtvaardig verleend? Zijn er effecten te meten naar aanleiding van de "high trust"-methode? Ik ga die methode nu niet verder uitleggen, want de bewindslieden weten precies waarover ik het heb.

Ter ondersteuning van dit alles dienen ook wij graag een motie in.

De **voorzitter**:

Door de leden Scholten, Backer, Duthler, Schrijver, Strik en Sylvester wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat in de afgelopen jaren de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn opgelopen van 300 miljoen euro in 2002 tot 485 miljoen euro in 2012;

constaterende dat volgens de regering de kosten onder meer oplopen vanwege het toenemend aantal afgegeven toevoegingen aan de voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komende rechtzoekenden;

constaterende dat de regering enkele wetsvoorstellen en maatregelen ter behandeling heeft aangeboden en zal aanbieden die gericht zijn op het beperken van kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand;

overwegende dat een onderzoek inzicht kan bieden in de oorzaken van het oplopen van de kosten, waarna de Eerste Kamer beter in staat wordt gesteld de doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen te beoordelen;

overwegende dat een dergelijk onderzoek te meer van belang is nu op de gesubsidieerde rechtsbijstand eerdere bezuinigingen hebben plaatsgevonden, waaronder die in 2012 van 50 miljoen euro, terwijl van deze bezuinigingen onbekend is of de daarmee beoogde besparingen zijn bereikt;

verzoekt de regering, op zo kort mogelijke termijn het hiervoor bedoelde onderzoek ter hand te nemen en de Kamer daarover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter O (34000-VI).

Mevrouw **Scholten** (D66):
Na dit alles wil ik niet verhelen dat de bewindspersonen onze zorgen over de bezuinigingen nog niet hebben weggenomen. Die 85 miljoen ligt ons zwaar op de maag. Dat is de reden waarom mijn fractie de motie-Franken heeft meeondertekend.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Voordat mevrouw Scholten het rostrum verlaat ...

De **voorzitter**:
Mevrouw Scholten is niet op het rostrum. Daar zitten wij op. Mevrouw Scholten staat bij het spreekgestoelte.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Dank u voor de correctie, voorzitter. Voordat mevrouw Scholten het spreekgestoelte verlaat, wil ik haar toch een enkele vraag stellen over haar laatste mededeling. Zij heeft een motie ingediend waarin zij vraagt om een nader onderzoek naar de oorzaken van het zo enorm oplopen van de kosten van de rechtsbijstand. Dat onderzoek moet ook toegespitst worden op de toename van het aantal toevoegingen. Tegelijkertijd heeft zij een motie meeondertekend waarin de conclusies eigenlijk al worden gegeven. Ik ben toch benieuwd hoe dat zich tot elkaar verhoudt. Het komt op mij toch wat merkwaardig over.

Voorts vraag ik waar mevrouw Scholten die 85 miljoen vandaan denkt te halen. Het is een heel goede gewoonte dat als je in het parlement een gat slaat in een begroting, je ook aangeeft waarmee dat gat gevuld moet worden. Graag vraag ik naar de consistentie van haar optreden.

Mevrouw **Scholten** (D66):
Beide moties bijten elkaar niet. Het is van groot belang dat er een onderzoek komt naar de kostenstijgingen. Dan weten we waarin het zit. Als blijkt dat we het anders kunnen oplossen, kunnen we ook een andere oplossing vinden. Als er een andere oplossing mogelijk is, kunnen wij aan de bewindspersonen vragen hoe zij die 85 miljoen anders kunnen invullen. Dat zou mijn fractie op dit moment niet moeten verzinnen. In de motie-Franken staat juist dat de regering een alternatieve oplossing zou kunnen verzinnen. Dat kan ook, zo heb ik begrepen, naar aanleiding van een besparingsverlies van 19 miljoen en van 13 miljoen. Zo zullen er nog wel meer veranderingen in de begroting kunnen komen. Je kunt ook nog een nagekomen begroting indienen om te kijken hoe je daarmee verder kunt. Ik zie dan ook niet dat beide moties elkaar bijten.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
De moties lijken nu aan elkaar gekoppeld te worden. Zo heb ik de motie van mevrouw Scholten niet begrepen. Ik heb die motie zo begrepen dat er een onderzoek wordt uitgevoerd. Dat lijkt mij prima, want ook mijn fractie is benieuwd naar de oorzaken van die kostenstijging. Maar dat wil toch niet zeggen dat de bezuinigingen die op dit moment zijn voorzien daarmee van tafel zijn?

Mevrouw **Scholten** (D66):
Dat heb ik ook niet gezegd. Wij hebben een begrotingsdebat. De staatssecretaris heeft zelf gezegd dat als je in een begrotingsdebat bezwaar hebt tegen een aantal posten, je de begroting heel goed kunt goedkeuren, maar dat je tegen de afzonderlijke wetsvoorstellen nog een ander geluid kunt laten horen. Dat bijt elkaar ook niet.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Dat ben ik helemaal met mevrouw Scholten eens. Wij hebben gezegd dat er best alternatieve mogelijkheden voor wijzigingen zijn, maar dan wel binnen het kader van de begroting. Zij gaat nu mee met een poging om een gat van nota bene 85 miljoen te slaan in de begroting. In ieder geval zeg ik namens mijn fractie dat het van twee dingen één is: of wij dienen samen een breed ondersteunde motie in, waarin wij de regering vragen te onderzoeken waarom de kosten zo enorm zijn opgelopen, wat wij daaraan kunnen doen en wat het effect is op het aantal toevoegingen, natuurlijk vanuit het uitgangspunt dat eenieder in Nederland effectieve toegang tot de rechter moet kunnen hebben, of mevrouw Scholten gaat mee met pogingen om een gat in

de begroting te slaan. Dat is haar eigen politieke keuze, maar het is echt van tweeën één.

Mevrouw **Scholten** (D66):
Ik ga niet mee met een poging om een gat in de begroting te slaan, want in de motie van de heer Franken staat dat er alternatieve financieringsmogelijkheden moeten worden gezocht.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
In het dictum van de motie-Franken staat dat de regering verzocht wordt om de voorgenomen bezuinigingen achterwege te laten. Dat is toch echt iets anders dan het intact laten van de bezuinigingen. Ook voor mijn fractie is het ofwel een onderzoek, ofwel bezuinigingen. Wat mijn fractie betreft wordt het een onderzoek, maar niet allebei.

Mevrouw **Scholten** (D66):
Is dat een opmerking of een vraag?

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Een opmerking en een vraag. Is mevrouw Scholten dat met mij eens? Haar motie gaat uit van een onderzoek en niet van het achterwege laten van bezuinigingen. Mijn fractie wenst die twee los te koppelen. Daar is onze handtekening ook aan verbonden.

De **voorzitter**:
Mevrouw Scholten is onwel geworden. Wij zullen de vergadering even schorsen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**:
Ik heropen de vergadering. Wij gaan door met het debat.

☐

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor hun uitvoerige beantwoording. Ik denk dat de winst van het debat is dat wij vandaag bij alle partijen brede consensus hebben geproefd. Alle partijen vinden dat wij niet het risico moeten nemen dat een effectieve toegang tot de rechter wordt ingeperkt. Dat heb ik duidelijk gehoord van de beide bewindslieden en ook van de meeste partijen in de Kamer.

Verschil van opvatting bestaat er over de noodzaak van de bezuinigingen enerzijds en het inzicht in de effecten van de voorliggende bezuinigingsmaatregelen anderzijds. Zoals wij al eerder hebben gewisseld, zijn er binnen de advocatuur grote zorgen dat de sociale advocatuur zelf in gevaar is en dat er gaten zullen vallen in het nu dekkende netwerk. De NOVA noemt daarvoor veel factoren: de vaste bedragen voor complexe zaken, de indexering die wordt stopgezet en de meerkosten die de advocatuur met zich meebrengt, zoals opleiding en toezicht. De staatssecretaris kijkt daar anders naar; hij heeft daar minder zorgen over. Tegelijkertijd hebben wij ook te maken met de verhoging van de eigen bijdrage. Eigenlijk gaat het om het samenstel aan maatregelen. Ook de heer Ruers gaf het al aan: op elk gebied wordt wel een maatregel doorgevoerd en wij weten totaal nog niet welk effect het geheel van maatregelen zal hebben op de toegang tot het recht.

De staatssecretaris ging ook in op de rechtsvergelijking die is gemaakt. Hij zegt dat de vergelijking met Engeland niet te maken is, omdat wij geen categorische uitsluiting van rechtsterreinen kennen. Wij hebben echter wel te maken met de hogere eigen bijdrage. Die kan wel degelijk leiden tot vraaguitval. De VFAS heeft aangegeven dat de hogere bijdrage in familierechtelijke zaken in de afgelopen jaren al heeft geleid tot uitval van duizenden rechtzoekenden. Vinden wij dat wenselijk? Zal dit niet leiden tot escalatie, tot het te lang wachten met het ondernemen van stappen of tot ongelijke verhoudingen tussen partners, als de ene partner wel het geld heeft om een zaak met een advocaat te starten en de ander zonder advocaat in die zaak moet stappen?

Kortom, er is wel degelijk reden tot zorg. Bij ons zijn er weer andere factoren die kunnen leiden tot onzekerheid over de effecten. De staatssecretaris heeft toegezegd bij het wetsvoorstel de effecten van dat wetsvoorstel inzichtelijk te zullen maken, maar ook die van de AMvB die wordt ingevoerd per 1 januari 2016. Wij hebben echter nu al te maken met de invoering van maatregelen per 1 februari aanstaande. Wij moeten het nu doen met alleen maar inschattingen. Onze fractie is daarom van mening dat de weg van de motie-Franken de meest zekere weg is. Wij moeten nu niet het pad inslaan van op te leggen bezuinigingen. Tegelijkertijd zijn wij er niet zeker van of die motie op voldoende steun kan rekenen in deze Kamer. Om die reden hebben wij gekozen voor een andere, aanvullende motie op de motie-Franken, voor het geval die het niet zal halen. In onze motie wordt de regering verzocht om onderzoek te doen naar de factoren van de stijgende kosten en inzicht te geven in de effecten, en tot die tijd de ingevoerde maatregelen aan te houden. Wij willen dus niet overgaan tot bezuinigingen voordat wij inzicht hebben in de effecten daarvan en de oorzaken van de stijgende kosten. Ik bied de voorzitter bij voorbaat al mijn oprechte excuses aan vanwege de lengte van deze motie. Ik ben bang dat het haar weer opnieuw gaat aangrijpen als ze de motie gaat voorlezen.

De **voorzitter**:
Hoezo zou het mij aangrijpen?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Die indruk wekt u met het voorlezen.

De **voorzitter**:
Door de leden Strik, De Boer, Ruers, Franken en Quik-Schuijt wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de regering een structurele bezuiniging op de gesubsidieerde rechtsbijstand beoogt vanwege het

in de afgelopen jaren oplopen van de kosten van circa 330 miljoen euro in 2002 tot 495 miljoen euro in 2012;

overwegende dat de regering naast de wijzigingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand die per 1 februari 2015 hun beslag zouden moeten krijgen, meerdere wetsvoorstellen en maatregelen ter behandeling heeft aangeboden en zal aanbieden, waaronder de verhoging van de griffierechten per 1 juli 2015, herziening van de Wet op de rechtsbijstand en het Wetboek van Strafvordering per 1 januari 2016 en de wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 per 1 januari 2016;

overwegende dat de voorstellen zijn gericht op het beperken van kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand en gerechtelijke procedures, maar naar verwachting ook de toegang tot het recht voor de rechtzoekende zullen beperken;

overwegende dat volgens de regering de kosten onder meer oplopen vanwege het toenemend aantal afgegeven toevoegingen aan de voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komende rechtzoekenden, maar constaterende dat de regering niet met het onderzoek heeft aangetoond waardoor de kosten oplopen, c.q. toevoegingen in telkens grotere aantallen worden afgegeven;

overwegende dat er door deskundigen en gezaghebbende organisaties ernstige zorgen zijn geuit over de effecten van de voorgenomen maatregelen op de toegang tot de rechter en het recht, maar constaterende dat de regering deze maatregelen heeft voorgesteld, c.q. gaat voorstellen zonder dat zij onderzoek heeft gedaan naar deze effecten;

overwegende dat door het ontbreken van de genoemde onderzoeken de Eerste Kamer onvoldoende in staat is te beoordelen of met de voorgestelde maatregelen de beoogde besparingen zullen worden bereikt, en of de voorgenomen maatregelen, en de cumulatie daarvan, de effectieve toegang tot de rechter en het recht zullen inperken;

verzoekt de regering, alle hiervoor genoemde bezuinigingsmaatregelen en wijzigingsvoorstellen op de gesubsidieerde rechtsbijstand in samenhang aan het parlement voor te leggen, voorzien van een nadere, op onderzoek gebaseerde onderbouwing ten aanzien van de oorzaken van de stijging van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand, en de effecten op de toegang tot de rechter en het recht voor iedereen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter P (34000-VI).

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Verder hebben we nog gesproken over de rol van de overheid zelf bij het voorkomen ervan dat de toegang tot de rechter onnodig wordt ingeperkt of dat er alleen nog maar meer toegang nodig is. De staatssecretaris heeft gewezen op het programma Prettig Contact, maar wat ik daarbij ook bedoelde is de wetgeving zelf. Is die niet te complex, hebben we niet te veel gelegenheidswetgeving? Moeten we ons er niet meer op bezinnen of die wetgeving niet tot onnodige procedures of belemmeringen leidt om de toegang tot de rechter te waarborgen?

Dan heb ik nog enkele opmerkingen over het Europees Comité voor Sociale Rechten en haar uitspraak. De indruk van onze fractie is toch nog steeds dat de regering willens en wetens blijft duiken voor haar verplichtingen. De regering beroept zich op de beperkte reikwijdte van het Europees Sociaal Handvest, maar het comité heeft in ieder geval al meer dan tien jaar aangegeven dat er wat betreft noodbijstand geen beperking is ten aanzien van de persoonlijke reikwijdte. We weten dat het Comité van Ministers dat ook heeft overgenomen. Wat dat betreft verkeert de staatssecretaris nog steeds in de ontkenningsfase. Het is de vraag hoelang dat nog zo kan doorgaan.

De Raad van State heeft al aangegeven dat de juridische bindendheid inderdaad haar beperkingen heeft, maar heeft ook gezegd dat het aan de nationale rechter is om uiteindelijk een oordeel te vellen. Dat heeft de nationale rechter al gedaan, de Centrale Raad van Beroep, de Vreemdelingenkamer. Die interpretatie van de nationale rechters gaat een heel eind mee met de interpretatie van het Europees Comité voor Sociale Rechten, ook met betrekking tot het punt dat de vrijheidsbeperkende locatie niet als voorwaarde daarbij mag worden opgelegd. Ik denk dus dat het tijd wordt dat de staatssecretaris gaat accepteren dat het op straat zetten beneden de menselijke waardigheid is, over wie we het dan ook hebben. Het op straat zetten mag ook niet als instrument worden ingezet bij het terugkeerbeleid. Daarvoor moeten we ons echt bezinnen op andere manieren om de terugkeer ook verder te bevorderen. Echter, ook die nationale rechterlijke uitspraken hebben de staatssecretaris tot nu toe er niet toe kunnen brengen om iedereen op te vangen tot aan in ieder geval de resolutie van het Comité van Ministers. Het is jammer dat hij precies de winter nodig heeft om zich daarop te bezinnen en wil wachten op het Comité van Ministers. Ik hoop echter van harte dat er in ieder geval niet verder uitstel zal komen en dat we inderdaad in februari uitsluitsel zullen krijgen.

Tot slot. Ik vond de staatssecretaris aan het eind wel heel erg vaag over dat facultatieve protocol. Feitelijk was zijn boodschap: u hoort het wel wanneer we eruit zijn. Ik zou toch iets preciezer willen horen, of een toezegging voor een brief daarover van de minister willen krijgen, wanneer de Kamer de voorstellen voor de ratificatie kan verwachten.

De **voorzitter**:
Ik constateer dat de minister en de staatssecretaris in de gelegenheid zijn om direct te antwoorden. Het woord is aan de minister van Veiligheid en Justitie.

☐

Minister **Opstelten**:
Voorzitter. Ik dank allen voor hun tweede termijn. De heer Franken heeft duidelijk aangegeven dat hij mij goed volgt. Ik ben er trots op dat hij mij ook citeert. Het was mij ontgaan, maar het is goed dat hij dat met bronvermelding doet. Ik wil daar een paar punten over zeggen. Ook iedereen hier heeft gezegd pal te staan voor de rechtsstaat. De heer Franken en de heer Ruers lieten echter doorschemeren dat we door het ijs aan het zakken zijn met de rechtsstaat. Dat is niet zo. Er is onderhoud nodig, en dat betekent niet altijd

dat er geld nodig is. Het betekent ook de moed hebben om transities in te zetten die misschien achterwege zijn gebleven, maar die nu wel worden ingezet op alle fronten in de rechtsstaat bij alle instituties. Het is belangrijk dat wij onze positie internationaal vasthouden en onderhouden. Het is ook goed om te constateren dat wij daarbij niet aan het zakken maar aan het stijgen zijn. Dat zou ik tegen de heer Franken willen zeggen. Meer regels betekent meer handhaving. Dat kan zo zijn, maar ik denk dat wij over het hele front van het handhaven van de rechtsstaat op zichzelf — dat zien we ook in de cijfers — resultaten boeken. In denk dat het belangrijk is dat we ook juist op dit moment als één front, als één overheid opereren. We zijn het dus niet eens, niet alleen omdat de staatssecretaris en ik de versterking van de rechtsstaat zien als een hoeksteen van ons beleid — dat zeggen we overigens niet alleen hier; dat zeggen we overal — maar ook omdat er volop steun is voor de essentiële waarden van onze rechtsstaat hier in dit huis maar ook in de samenleving. Dat sluit niet uit dat we over concrete maatregelen soms van mening kunnen verschillen, zoals over de aanpassing van de griffierechten of over rechtsbijstand. In ieder geval kun je daar een debat over voeren. Dat hoort ook in dit huis en in de samenleving, ook met de andere ketenpartners. Het gaat te ver om daaraan vergaande conclusies te verbinden alsof het fundament onder de rechtsstaat wegvalt. Wij herkennen ons daar op geen enkele manier in. Juist omdat het gaat om aanpassingen die ten doel hebben om het stelsel voor de toekomst overeind te houden, zoals ik in eerste termijn opmerkte, zullen wij over de concrete wetsvoorstellen te gelegener tijd graag nader met de Kamer van gedachten wisselen. Dat zou ik toch tegen de heer Franken willen zeggen, ook ten aanzien van het staatje.

Ik denk dat het juist in dit huis goed gebruik is dat wetsvoorstellen pas behandeld worden als ze hier aangeland zijn, zoals eigenlijk iedereen heeft gezegd. Het is ook heel goed gebruik om opbrengsten in te boeken die we van bepaalde maatregelen kunnen verwachten. Dat is van alle eeuwen en niet anders op dit moment. Als we het zelf zo zorgvuldig voorbereiden dat we bijvoorbeeld ten aanzien van de griffierechten — ik noem een wetsvoorstel waarvoor ik zelf verantwoordelijk ben — zeggen dat we het niet halen om het voor 1 juli te behandelen, nemen we daar de financiële maatregelen voor in de begroting. Dat moet dan eigenlijk duidelijk zijn. Hetzelfde geldt voor de bijdrageregelingen. Die gaan op een gegeven moment in en die worden behandeld. Daarvoor zullen dan ook financiële maatregelen worden genomen.

De rechtsbijstand, waarover we het nu hebben, telt, behalve de AMvB waarover we nu spreken, voor 2016. Wat dat betreft is het heel normaal dat ik zeg dat ik met een duidelijk voorstel kom — ik vind ook dat ik dit als minister behoor te zeggen — maar het voorstel moet natuurlijk de eindstreep en het Staatsblad halen. Als de begroting wordt goedgekeurd en vastgesteld, waar ik van uitga, bestaat daarbinnen de mogelijkheid om de wetsvoorstellen gewoon te behandelen en op hun eigen merites te beoordelen. Dat is van alle tijden en alle eeuwen. Dat wil ik hier nog een keer zeggen. Wat dat betreft staat de begroting als een huis.

De constatering in het rapport Beschikt en gewogen, de 8% onvoldoende bewijs, is scherp, maar laten we blij zijn dat die gemaakt is door de procureur-generaal op verzoek van het college van procureurs-generaal. Het is de eerste keer dat een procureur-generaal van de Hoge Raad op verzoek van het hoogste gezag van het Openbaar Ministerie gebruikmaakt van zijn bevoegdheden. Hij geeft dat aan en is er kritisch over. Ik ben blij en vind het fijn dat het OM tegenwoordig zo professioneel, zo volwassen en zo rechtsstatelijk opereert dat het dat aan mij vraagt. Ik ben blij dat we deze boodschappen ontvangen. We gaan dat verbeteren.

De multiplier is een belangrijk element. Natuurlijk maak je de rijksbegroting met de ploeg van collega-bewindslieden. De heer Franken zal dat ook weten. Als je van start gaat met je taakstellingen en het coalitieakkoord, heb je daarmee rekening gehouden. We voeren hier gewoon de afspraken uit die we hebben gemaakt. Ik roep even de griffierechten in herinnering. In het kabinet-Rutte I is een bezuiniging van 240 miljoen op de griffierechten voorgesteld, die op grote instemming van de CDA-fractie kon rekenen. Ik heb daar toen niemand van de CDA-fractie in de Eerste Kamer — het is hier niet tot behandeling hier gekomen — bezwaar tegen horen maken. Maar het kan snel gaan; dat is zo. Laat ik dat zeggen. De staatssecretaris zal over de eerste motie spreken.

Ik zeg het nog een keer. Even heel formeel kijkend heeft het voorstel het karakter van een tegenvoorstel. De Eerste Kamer kan geen tegenvoorstellen doen en geen amendementen indienen. De collega's van de CDA-fractie aan de overkant hebben dat wel gedaan, maar die voorstellen hebben het niet gehaald. Het had dan minimaal bij de Algemene Beschouwingen in dit huis aangekondigd moeten worden. Als je nu ineens aangeeft dat je nog een idee hebt dat in de Tweede Kamer al is afgestemd en vraagt of ik dat nog eens nader kan bekijken, vind ik dat staatsrechtelijk een rare figuur. Dat zou ik tegen de heer Franken willen zeggen.

De heer **Franken** (CDA):
Ik vraag toch weer even door. Op de multiplier bent u nog niet ingegaan. U zei: je maakt zo'n begroting met je collega's. Weet men echter wel hoe waardevol het werk van uw departement is? Beseft men daar wel dat iedere miljoen die daarin gestoken wordt, vier keer meer oplevert? Hebt u dat weleens aan uw collega's verteld? Hebt u dit ook als argument gebruikt? Anders reik ik het u bij dezen nog gaarne aan.

Minister **Opstelten**:
Ja, maar het is op zichzelf niets nieuws. Het is vanzelfsprekend. Het woord "multiplier" kent iedereen, ook eenvoudige juristen. U hebt het genoegen niet kunnen smaken, maar u moest eens weten hoe het in het kabinet eraan toegaat. Ik kan daar natuurlijk niets over zeggen. Het departement van Veiligheid en Justitie is natuurlijk leading wat betreft wetgeving. Mevrouw Scholten zei daar ook iets over. Het is ook onze taak om te zorgen dat in de planning iedereen aan bod komt. Het is niet voor niets dat telkens de prioriteiten van de wetgeving via een brief van mijn kant naar de Kamer gaan. Onderschat dat niet. Als u denkt dat u met iets nieuws bent gekomen, moet ik u echt teleurstellen. Daarom had ik ook weinig neiging om erg intensief op uw argumenten in te gaan, want die zijn zo bekend. Maar het is fijn dat u het nog een keer naar voren brengt, want ik vind absoluut dat het beleid van het departement van Veiligheid en Justitie staat voor integraliteit en voor de rechtsstaat en dat het de hoeksteen binnen het kabinet is van wat we met elkaar

doen. Het is fijn dat u dat ook nog een keer van mijn kant hoort.

Ik kan aan mevrouw Duthler bevestigen dat we bij de voorstellen en initiatieven wat betreft wetgeving op het terrein van privacybescherming de voorstellen omtrent antiterrorisme en anti-jihadisme betrekken, als dat het punt is dat zij aangaf. Dat doen we natuurlijk overal. Daarom zullen we dat ook op dat terrein doen. Ook bij de informatie-uitwisseling in het kader van antiterrorisme spelen privacy-overwegingen natuurlijk een belangrijke rol, maar het is ook een kwestie van optreden als het nodig is.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Even voor de duidelijkheid: het ging mij erom dat bij het scala aan wetsvoorstellen, plannen en aanpakken in het kader van bestrijding van jihadisme en terreur de privacy-wetgevingsinitiatieven, -aanpakken en -notities worden meegenomen. Dat is dus net andersom.

Minister **Opstelten**:
Jazeker. Dat probeerde ik net te zeggen, dus het antwoord daarop is ja.

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Goed.

Minister **Opstelten**:
Ik ben bereid om de positie ten aanzien van de litigation nog te verbreden, dus die niet te beperken tot massaschade maar ook de onderwerpen te betrekken die mevrouw Duthler heeft aangegeven.

Tegen de heer Reynaers wil ik nog het volgende zeggen. Jihadisten zeggen zich te beroepen op de islam. Zij claimen het alleenrecht op de interpretatie daarvan. Ik heb moeite met hun gewelddadige en meedogenloze opvattingen en de bijbehorende gewelddadige terreurdaden. Het is aan de overheid om de kernwaarden van de democratische rechtsstaat te beschermen en in te grijpen als de rechtsstaat wordt aangetast. Dat doen we ook. Ik wil het beleid ten aanzien van terugkeer niet aanpassen. Ik heb dat nog een keer aangegeven. Alle beschikbare middelen bij de landelijke en lokale partners zijn en worden aangewend om de dreiging weg te nemen die van terugkeerders uitgaat. De politie en de AIVD maken een inschatting van de potentiële dreiging van elke terugkeerder. Zoals ik in eerste termijn zei, wordt elke onderkende terugkeerder bij terugkomst voor verhoor aangehouden. Het Openbaar Ministerie gaat waar mogelijk over tot strafvervolging. Politie en AIVD houden terugkeerders in het vizier, blijven alert op de ontwikkelingen en delen relevante informatie. Daarom kan ik niets anders doen dan de motie van de heer Reynaers ontraden; dat zal hem niet verbazen.

De heer Schrijver kan ik alleen nog danken voor zijn bijdrage in tweede termijn. De begrenzing van de Europese en de internationale rechtsorde is volstrekt helder. Voor ons is die een gegeven, vandaar mijn opstelling over geen stateloosheid in het wetsontwerp.

De heer Ruers sprak over pal staan voor de rechtsstaat. Ik dank hem voor wat hij daarover zei aan het begin van zijn betoog in tweede termijn. Onderhoud is nodig. Dat is precies waarover de staatssecretaris en ik het hebben. Je kunt daarover van mening verschillen. Het is goed om in alle scherpte en waardigheid over dit onderwerp te debatteren. Taakstellingen hoeven geen doel te zijn, maar zijn natuurlijk ook realistisch. Ook kunnen ze een positieve uitwerking hebben in een transitie omdat er daardoor veranderingen gaan plaatsvinden. Dat zeg ik kijkend naar een aantal instituten. Dat is weer eens een andere kant dan bezuinigingen. Ik noem het taakstellingen. Ze zijn bij ons volledig bekend. Er zijn nooit verrassingen geweest. We zijn er ook niet geheimzinnig over. We zijn er zeer transparant over. We staan er ook voor, maar we luisteren wel. Wij kijken altijd uit naar een debat in dit huis, waarvan wij er een aantal hebben gehad. Die zijn voor ons geen verplichting. Ze zijn belangrijk en we luisteren wel. Er is een aantal wetsontwerpen dat nog in dit huis moet komen. Wacht af waar wij mee komen. Mag ik dat zeggen? Dat hoort ook bij de senaat. Ik heb bij de griffierechten nu al laten zien waar een mitigatie heeft plaatsgevonden. Het is bijna gepland in de Tweede Kamer, dus deze Kamer krijgt het hier als het zover komt. Wacht dat eens even af. Datzelfde geldt bij andere wetsontwerpen die op de rol staan. Dat is zoals het hoort.

Mevrouw Scholten wens ik een snel herstel toe. Laat ik het daarbij houden. Dit is heel naar voor haar.

Het meeste van wat mevrouw Strik heeft gezegd, ligt op het terrein van de staatssecretaris. Ik zeg nog wel dat wij natuurlijk beiden pal staan voor de toegang tot de rechter. We vinden dat we realistische en goede voorstellen doen. Het is natuurlijk ook een samenstel van maatregelen, zoals mevrouw Strik zei. Daar kijken we samen naar. Het tempo is niet erg hoog. Sommigen zeggen: jullie tempo van wetgeving kan wel wat hoger. De zorgvuldigheid brengt echter met zich mee dat je het tempo aanhoudt dat verstandig en juist is en past in de financiële huishouding. Vandaar dat wij telkens heel transparant met voorstellen komen op de momenta die zijn aangegeven.

Mevrouw Strik sprak over gelegenheidswetgeving. Ik moet zeggen dat ik het vervelend vind om dat van mevrouw Strik te horen. Ik vind het vervelend, maar zij mag het zeggen. Ik neem het haar natuurlijk niet kwalijk, want wie ben ik, maar ik ben het er niet mee eens. Wij proberen juist geen gelegenheidswetgeving toe te passen. Op ons departement moeten wij voor de kwaliteit van de wetgeving zorgen. Daar moeten wij voor staan, vandaar dat ik dit tegen mevrouw Strik zeg. Gelegenheidswetgeving is niet bepaald een kwalitatief compliment van haar kant. Zo is het kennelijk ook bedoeld, vandaar mijn reactie op haar bijdrage in dezen.

Mevrouw de voorzitter, dit was mijn bijdrage in tweede termijn. De staatssecretaris is aan bod.

☐

Staatssecretaris **Teeven**:
Voorzitter. Ik zal mijn tweede termijn kort houden. Ik ga niet herhalen wat de minister al gezegd heeft over de rechtsstaat. Hij heeft al gezegd dat dat ook voor mij geldt.

Ik begin met de motie met letter O van mevrouw Scholten van de D66-fractie. Zij verzoekt de regering daarin om op

zo kort mogelijke termijn een onderzoek ter hand te nemen en de Kamer daarover te informeren. Dat onderzoek moet onder andere inzicht bieden in de oorzaken van de oplopende kosten. Mevrouw Scholten heeft al geformuleerd waar dat over gaat. Ik heb in mijn eerste termijn aangegeven dat we hier vandaag praten over een begrotingsdebat van 1 februari 2015, zeker als het de eerste Algemene Maatregel van Bestuur raakt, en over een beleidsdebat over het wetsvoorstel herziening stelsel rechtsbijstand en de tweede AMvB van 1 januari 2016. Het is van belang om dat even goed vast te houden. Ik heb ook gezegd dat de burger vooral behoefte heeft aan een snelle en eenvoudige oplossing van het probleem. Ik heb de onderzoeken dan ook betrokken bij de voorbereiding van de stelselvernieuwing. Ik ben het wel met mevrouw Scholten eens dat een update van belang zou kunnen zijn. Dat heb ik in mijn eerste termijn ook gezegd. Die kan ook goed aansluiten bij het wetgevingstraject dat op dit moment plaatsvindt. Het wetsvoorstel moet nu aangepast worden naar aanleiding van consultaties en het moet naar de Raad van State. De doelstelling is toch om dat wetsvoorstel voor de zomer te behandelen in de Kamer aan de overzijde. Of dat onderzoek dus veel nieuwe inzichten zal opleveren, daar heb ik aarzelingen bij. Als de Kamer echter van oordeel is dat het dienstig is om juiste besluiten te kunnen nemen, laat ik het oordeel over deze motie aan de Kamer. Ook de vragen over de high trust, die mevrouw Scholten heeft genoemd, kunnen daarbij worden betrokken. Mocht dit onderzoek worden verricht, dan zullen wij proberen om dit op een zo effectief mogelijke wijze in te bedden in het wetgevingstraject dat op dit moment loopt, zowel ten aanzien van het wetsvoorstel als ten aanzien van de Algemene Maatregel van Bestuur van 2016 die erbij hoort.

Dat brengt mij bij de motie van de heer Franken, met letter M, en de motie van mevrouw Strik, met letter P, die ik in één keer zal behandelen. Beide moties slaan een gat in de begroting en ontberen dus financiële degelijkheid. Het is de goede gewoonte van het kabinet om, net als in de Kamer aan de overzijde, erop te wijzen als er geen dekking is voor moties. Voor deze beide moties is geen dekking. De Algemene Maatregel van Bestuur die op 1 februari in werking moet zijn, maakt onderdeel uit van de begroting van 2015. Om die reden, de ondeugdelijke financiële dekking dus, moet ik deze moties ontraden. Daarmee heb ik ook de motie-Franken besproken.

Mevrouw Duthler heeft mij gevraagd hoe het niet-punitieve karakter van de eigen bijdrage is verdisconteerd in het wetsvoorstel eigen bijdrage voor gedetineerden. Ik heb al gezegd dat die bijdrage niet punitief van aard en ook geen straf is. Ik ben het echter wel met mevrouw Duthler eens dat iets wat in het bestuursrecht wordt opgelegd, wel als straf kan worden ervaren. Ik denk dat het op dat moment aan de strafrechter is om te bepalen welke feiten en omstandigheden de strafrechter meeweegt bij de strafoplegging. Ook de persoonlijke financiële omstandigheden van de gedetineerde en diens draagkracht kunnen daar dus mee te maken hebben. Als iemand twee jaar gedetineerd heeft gezeten en tot het maximumbedrag van €11.680 moet betalen — als dat wetsvoorstel kracht van wet krijgt — kan de rechter daar dus rekening mee houden. In die zin wordt het dan inderdaad verdisconteerd. De rechter houdt er mogelijk rekening mee. Bij kleine bedragen zal dat niet gauw zo zijn, maar als het oploopt tot twee jaar mogelijk wel.

Ik had het idee dat de heer Reynaers vroeg de begroting aan te houden tot na het onderzoek naar de rechtsbijstand. Hij gebaart nu echter dat dit niet het geval is. Dan is dat punt vervallen. Als dat niet gezegd is, moet ik er vooral niet over beginnen.

Ik wil de heer Schrijver en mevrouw Strik van harte bedanken voor de goede gedachtewisseling die wij hebben gehad over de problematiek rondom bed, bad en brood. Ik denk dat het goed is om de gevoelens die in de Kamer leven met betrekking tot dit onderwerp en het standpunt van het kabinet hierover met elkaar te delen. Senator Schrijver en ik hebben nog eens goed de puntjes op de i gezet als het gaat om de verdragen en de wetgeving. Het kabinet weet waar de grenzen liggen. De PvdA-fractie in deze Kamer is zich daarvan ook buitengewoon bewust. Daar zullen we de komende tijd goed rekening mee houden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik heb ook gevraagd of de staatssecretaris ...

Staatssecretaris **Teeven**:
Ik weet het alweer, al zonder dat mevrouw Strik haar vraag helemaal heeft gesteld. Ik zeg de Kamer toe dat ik haar en de Tweede Kamer een brief zal sturen over de stand van zaken met betrekking tot de ratificatie van het handicapverdrag, het kinderverdrag en de economische sociale rechten. Ik zal daarvoor informeren bij mijn collega van Buitenlandse Zaken en de andere relevante ministers. Dat was eigenlijk een taak van de minister. Hij had dat mee moeten nemen, maar was dat vergeten. Ik knap dat klusje dus even voor hem op.

De **voorzitter**:
Ik begrijp dat de minister het precies zo gezegd zou hebben. Geweldig, wat een enorme samenwerking tussen u beiden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Ik heb begrepen dat er om stemming is gevraagd, meer specifiek om hoofdelijke stemming. Die zal volgende week plaatsvinden.